

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU

RÉGIME LÉGAL

DES

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 25 janvier 1898, à 10 heures

Par LOUIS LEFEBVRE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. LYON-CAEN
 { THALLER { professeurs.

PARIS

IMPRIMERIE DES ÉCOLES, H. JOUVE

15, RUE RACINE, 15

1898



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU

RÉGIME LÉGAL

DES

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 25 janvier 1898, à 10 heures

Par LOUIS LEFEBVRE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. LYON-CAEN { professeurs.
 { THALLER {



PARIS

IMPRIMERIE DES ÉCOLES, H. JOUVE

15, RUE RACINE, 15

1898

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

RÉGIME LÉGAL

DES

Chemins de fer de l'Etat

INTRODUCTION

Le rapport adressé le 24 mai 1878 au Président de la République par M. de Freycinet, alors Ministre des Travaux Publics, et sur lequel furent rendus les deux décrets du 25 mai, organisant en France l'exploitation de certaines lignes par l'Etat, commence par ces mots :

« La loi du 18 mai courant relative au rachat d'un certain nombre de chemins de fer secondaires porte, en son article 4, qu'en attendant qu'il soit statué sur les bases définitives du régime au quel seront soumis ces chemins de fer, le Ministre des Travaux Publics, en assu-

rera l'exploitation provisoire à l'aide de tels moyens qu'il jugera le moins onéreux pour le Trésor ».

Le Ministre des Travaux Publics ajoute :

« Le point de vue auquel nous nous sommes placés, mon collègue des Finances et moi, a été de créer un état provisoire qui pût prendre fin ou durer à la volonté du Parlement sans apporter aucune perturbation ni dans l'ensemble des services publics ni dans l'intérieur même du service à constituer ; en un mot *il fallait que ce service particulier formât une sorte d'annexe qui pût fonctionner à côté d'elles d'une manière indépendante et sans autre lien que celui d'un contrôle exact et rigoureux* ; mais il fallait que l'autonomie du service fût respectée, de telle sorte qu'à un moment donné, sa disparition, par suite de son retour à l'industrie privée, n'entraînât aucun remaniement, ni aucun déplacement de personnes et d'attributions (1) ».

Définir exactement cet état provisoire tel qu'il a été créé, comprendre en quoi le nouveau service s'est assez rapproché des administrations pour leur être « une sorte d'annexe », dans quelle mesure, par contre, il a pu « fonctionner à côté d'elles » et « conserver son autonomie », tel sera le but, et le but unique de cette étude.

On a déjà beaucoup écrit sur la matière des chemins de fer de l'Etat. Des hommes d'une rare compétence,

1. *Journal officiel* du 27 mai 1878.

puisque'on peut compter parmi eux des Directeurs de Compagnies de Chemins de fer, des économistes distingués, ont étudié sous toutes les faces, avec le plus grand soin et parfois même avec passion la question de savoir quelle était la meilleure méthode à employer pour l'exploitation des lignes de chemins de fer; deux grands systèmes se trouvaient en présence : l'Exploitation par l'Etat lui-même, ou la concession aux Compagnies privées.

Tous les arguments pour ou contre la création d'un réseau d'Etat ont été, je crois bien, épuisés.

Nous n'avons nulle envie de les reprendre tous pour notre propre compte, mais il nous a semblé que tout à côté de cette question primordiale tant de fois agitée de la supériorité de l'une ou l'autre méthode un point était demeuré obscur, qui méritait cependant d'être étudié attentivement.

Il ressort, en effet, des passages du rapport de M. de Freycinet que nous venons de citer, que la situation faite au nouveau réseau n'est pas absolument nette. Le principe est excellent de vouloir créer un service qui puisse vivre à côté de nos administrations en se modelant sur elles, tout en gardant son autonomie, mais il arrivera inévitablement un moment où l'on sera amené à se demander : en fait, le service en question est-il, oui ou non, une administration d'Etat? Telle règle, telle loi, qui ne doit s'appliquer que strictement aux agents de l'Etat, devra-t-elle être invoquée quand il s'agira des

employés qui nous intéressent ? Par contre, certaines mesures législatives spéciales, dont bénéficie le personnel des Compagnies de chemins de fer, trouveront-elles ici leur application ?

Ce sont tous ces cas, un peu douteux, un peu délicats, que nous nous proposons d'examiner au cours de ce travail. Nous n'avons trouvé, pour nous y aider, que peu de documents : Les auteurs qui ont traité des chemins de fer de l'Etat ont prêté peu d'attention aux aperçus juridiques qui seuls nous intéressent.

C'est ainsi que, comme nous le disions tout à l'heure, nous ne nous attarderons pas sur les arguments fournis pour ou contre l'exploitation par l'Etat, et que nous laisserons complètement de côté les résultats financiers qu'ont donnés notre réseau. Nous avons cru aussi parfaitement inutile d'aborder l'étude des divers systèmes d'exploitation par l'Etat adoptés dans certains pays (1).

Ces détails ne présentent aucun intérêt pour qui veut envisager uniquement le régime légal des chemins de fer de l'Etat en France, tel qu'il a été créé par les décrets de 1878 et les dispositions législatives qui les ont modifiés.

Les circonstances dans lesquelles ces décrets ont été

1. L'Allemagne, la Belgique, la Norvège, le Danemarck, la Roumanie, etc. Nous dirons seulement, en passant, un mot de la Jurisprudence adoptée par les tribunaux belges.

rendus ayant une importance capitale, nous rappellerons d'abord dans un rapide historique les événements qui ont précédé l'année 1878 et les discussions d'où sont sortis les décrets. Nous exposerons ensuite l'économie générale des décrets et, sans pousser plus avant l'historique, nous examinerons dans deux chapitres séparés :

1° La situation de l'Administration des chemins de fer de l'Etat vis-à-vis de ses agents ; doit-elle les traiter en fonctionnaires de l'Etat, ou peuvent-ils être assimilés aux employés des Compagnies concédées ?

2° La situation des chemins de fer de l'Etat vis-à-vis des tiers ; ce service présente-t-il tous les caractères d'une administration d'Etat, ou n'est-il qu'une simple compagnie et est-il tenu, vis-à-vis des tiers, dans des conditions identiques, des obligations qui incombent aux Compagnies ?

Enfin nous terminerons cette étude en parlant des décrets du 10 décembre 1895 qui éclairent un grand nombre de points demeurés obscurs auparavant et qui, par les changements même qu'ils apportent à l'organisation administrative de notre réseau, font mieux comprendre dans quel sens ont été rendus les décrets fondamentaux du 25 mai 1878.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE.

Nous n'avons point l'intention dans cet historique d'examiner toutes les mesures législatives qui ont été prises concernant les chemins de fer de l'Etat.

Plusieurs demeurent sans intérêt pour nous, et n'apporteraient aucun argument nouveau dans nos discussions. Nous ne nous y attarderons pas ; mais nous étudierons avec soin les premiers moments de l'existence de notre réseau ; nous remonterons même plus haut ; si une partie de l'histoire du réseau de l'Etat est intéressante et instructive pour nous, c'est bien celle qui précède la formation effective de ce réseau.

Les discussions qui eurent lieu au sein des Chambres, les nombreux projets présentés, qui furent d'abord repoussés, montrent clairement l'esprit qui a présidé à son organisation. Et nous croyons que pour voir certaines questions sous leur véritable jour, il sera d'une

grande utilité de nous reporter à ces premiers instants d'existence et d'avoir toujours présentes à la mémoire les causes qui ont motivé les décrets de 1878 et que nous allons nous efforcer de dégager.

..

La question de la création d'un réseau d'Etat est à peu de chose près, aussi ancienne que la construction du premier chemin de fer Français.

La première locomotive circula, en effet, en 1832, entre Lyon et Saint-Etienne, et il ne faut attendre que cinq ans pour voir s'élever le débat qui dure encore de nos jours (1).

En 1837, furent déposés à la Chambre plusieurs projets de loi tendant à la concession des lignes de Paris à la Belgique, de Paris à Tours, de Paris à Rouen et au Havre et de Lyon à Marseille.

1. Avant l'apparition de la locomotive nous devons mentionner la concession de différentes lignes ferrées sur lesquelles la traction se faisait au moyen de chevaux : Le 26 février 1823 concession à MM.de Lur-Saluces et consorts pour l'exploitation d'Andrezieux à Saint-Etienne. — Le 9 juin 1826, concession par adjudication de la ligne de Saint-Etienne-Lyon. En 1828, concession par le même mode de la ligne d'Andrezieux à Roanne. Le 7 avril 1830, concession directe de la ligne du chemin de fer d'Epinal au canal de Bourgogne ; enfin la concession du chemin de Toulouse à Montauban qui est d'ailleurs restée sans effet.

A cet instant de l'enfance des chemins de fer, quand les esprits n'étaient point encore influencés par des expériences précédentes, quand, à tous les projets, étaient permis tous les espoirs, puisque, pour la première fois, les deux théories adverses se trouvaient en présence, le débat dut être particulièrement instructif et passionnant. Il ne s'agissait pas, comme dans certaines circonstances, de trouver un moyen quelconque, plus ou moins bon, de sortir d'une situation difficile ; c'était la lutte de deux principes.

Des deux côtés les meilleurs arguments furent produits :

Les uns invoquaient, à l'appui de leur thèse, la nécessité pour l'Etat de conserver entre ses mains des voies de communication, d'une telle importance au point de vue politique, gouvernemental et stratégique ; de ne pas aliéner ses droits sur les tarifs ; de ne pas constituer des féodalités, des monopoles ; de ne pas provoquer l'agiotage et les crises financières auxquels pourrait donner lieu la constitution de sociétés nombreuses et puissantes.

Les autres, au contraire, alléguaient que le devoir des Pouvoirs publics était d'encourager l'esprit d'initiative et d'association ; que l'exécution par l'Etat entraînerait des charges écrasantes pour les finances publiques. Que l'administration serait plus lente dans les travaux et qu'elle serait, en outre, incapable d'une exploitation commerciale ; que le gouvernement et les

Chambres seraient en butte à toutes les compétitions, à toutes les rivalités, à toutes les sollicitations des diverses régions de la France, et se trouveraient bientôt débordés par les demandes et les réclamations (1).

Dans cette lutte entre les deux principes, celui de l'exploitation par l'Etat eut le dessous.

Au cours des mois d'octobre et de novembre de la même année, le ministre institua une commission extra-parlementaire, composée de membres du Parlement, du Conseil d'Etat et de l'administration, pour examiner, d'une façon approfondie, lequel des deux systèmes en présence devait prévaloir.

La discussion vint à la Chambre en 1838 et fut extrêmement vive. Il s'agissait de la concession de quatre lignes :

Paris à Douai, Lille à Valenciennes.

Paris au Havre (1^{re} partie jusqu'à Rouen).

Paris à Bordeaux (1^{re} partie jusqu'à Orléans).

Marseille à Lyon (1^{re} partie jusqu'à Avignon).

Le gouvernement désirait voir adopter l'exploitation par l'Etat ; la majorité de la commission se prononça dans le sens contraire, et la Chambre fut de l'avis de la commission.

Le principe de l'exploitation par l'Etat était donc rejeté pour la seconde fois ; le gouvernement se vit

1. Picard. *Traité des chemins de fer*.

forcé, à la fin de l'année 1838, de proposer la concession à des compagnies privées de lignes importantes (Paris à Rouen, Rouen à Dieppe, Paris à Orléans, Lille à Dunkerque).

Ce projet fut adopté par le Parlement.

En 1840 et en 1841, différents moyens furent proposés pour venir en aide aux compagnies ; ce fut celui de la Garantie d'Intérêts qui l'emporta.

En 1842, le gouvernement présenta un projet d'une grande importance : Il s'agissait de la construction de l'exploitation de 2500 kilomètres de voies ferrées, comprenant les lignes suivantes :

Paris à Amiens et Dunkerque ;
Paris à Lille et Valenciennes ;
Paris à Nancy et Strasbourg ;
Paris à Lyon, Avignon et Marseille ;
Paris à Nîmes, Montpellier et Cette ;
Paris à Tours, Bordeaux et Bayonne ;
Paris à Bourges.

Le gouvernement et la commission nommée pour étudier le projet ne repoussaient pas toute idée de concession, de peur de heurter le sentiment des chambres, qui était franchement hostile à l'exploitation directe par l'Etat (1).

Le système proposé consistait à faire intervenir,

1. Théry, Histoire des grandes compagnies de chemins de fer français dans leurs rapports financiers avec l'Etat.

dans l'exécution de ces lignes, l'Etat, les départements traversés, les communes intéressées et l'industrie privée. Un projet de loi en ce sens fut proposé par le gouvernement le 7 février 1842 (1).

Après une discussion très animée, la loi du 11 juin 1842 fut votée sur les bases que nous venons d'indiquer.

A peine le nouveau régime de 1848 était-il né, qu'il s'occupait aussi de la grande question des chemins de fer. Une commission exécutive (2), dans un but démocratique et pour ne pas laisser de sigros intérêts entre les mains des particuliers, pour ne pas s'exposer à voir nos lignes aux mains de capitalistes étrangers, présenta un projet de rachat général (3).

Dans un rapport adressé à l'assemblée constituante et publié au « *Moniteur* », la commission motivait en ces termes son opinion :

« Par les faits qui se passent depuis plusieurs mois, la faiblesse, l'impuissance du crédit privé a été clairement découverte ; l'Etat seul a le pouvoir et l'énergie de dominer l'ensemble de la situation, où nous a jetés la brusque disparition de l'ancien Gouvernement. »

Tel ne fut pas cependant l'avis de l'assemblée qui fit

1. *Moniteur universel* du 8 février 1842.

2. Cette commission était composée de : Arago, Garnier-Pagès, Marie, Lamartine, et Ledru-Rollin.

3. Picard, *Traité des chemins de fer*.

mauvais accueil au projet de la commission, à tel point que le Ministre des Travaux Publics, dut déclarer purement et simplement, le 3 juillet, que le Gouvernement renonçait au rachat général.

C'était une fois de plus le principe de l'exploitation par l'Etat repoussé catégoriquement.

Et pourtant le moment n'était pas loin où allait prendre naissance en France cette exploitation d'Etat qui, si souvent proposée et avec tant d'insistance, avait toujours été rejetée ; mais c'était, et ceci doit nous frapper, dans des circonstances très spéciales : Il ne s'agit plus de discussion de principe, on ne cherche plus à savoir quel est, pour un réseau, le système d'exploitation idéal.

Certaines lignes, de peu d'importance d'ailleurs, se trouvent dans l'impossibilité de continuer leur exploitation ; cependant, les intérêts commerciaux, les intérêts nationaux, exigent que ces lignes ne restent pas en souffrance.

Un seul moyen se présente :

Substituer, à la Compagnie impuissante, l'Etat lui-même.

Ce n'est pas une réforme de l'organisation de la Compagnie ; l'Etat prend seulement la place de l'administration qui se retire.

Nous empruntons à un article de M. F. Jacqmin, ancien Directeur de la Compagnie des chemins de fer de l'Est, la page suivante, qui montrera mieux que nous ne sau-

rions le faire, dans quelles conditions est né en France le réseau d'Etat (1).

« Cette exploitation (l'exploitation par l'Etat) s'était imposée à la suite de la crise économique de 1848 ; le chemin de fer de Paris à Lyon avait été concédé à la fin de l'année 1845 à une première Compagnie. L'énorme dépréciation des valeurs, en 1848, atteignit profondément la Compagnie et ne lui permit pas de faire face à tous ses engagements.

La loi de rachat fut votée par l'Assemblée Nationale sans rien spécifier encore sur le mode d'exploitation, mais dès les premiers mois de l'année 1849, la question de l'exploitation par les Compagnies ou par l'Etat se présenta au sujet de la ligne de Versailles à Chartres, dont la construction exécutée par l'Etat touchait à son terme.

Le gouvernement aurait voulu constituer une Compagnie, mais il fallait auparavant résoudre les difficultés pendantes entre les deux Compagnies de Versailles (rive droite) et de Versailles (rive gauche).

Le moment n'était pas venu. Cependant les populations réclamaient l'ouverture de la ligne de Versailles à Chartres, et le gouvernement fut contraint de demander à la Chambre l'autorisation d'exploiter lui-même cette ligne, au moins provisoirement. L'exposé des mo-

1. *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1878. Exploitation des chemins de fer de l'Etat par F. Jacquin.

tifs présenté en cette occasion montre quelles étaient, au sujet de l'exploitation par l'Etat, les idées des représentants du Gouvernement.

« Le principe général, que nous cherchons à réaliser, sera celui du concours de l'industrie privée. Si nous vous proposons d'y déroger aujourd'hui, c'est en raison de l'urgence d'une exploitation immédiate et des difficultés qui, actuellement, font ajourner la formation des Compagnies. La *dérogation* qui consiste à faire exploiter par l'Etat le chemin de Chartres doit être considérée comme essentiellement temporaire ».

Le rapporteur de la commission nommée par l'Assemblée Nationale n'est pas moins explicite. Dans son opinion, l'exploitation par l'Etat ne doit être que temporaire, des Compagnies sérieuses et solvables ne pouvant tarder à se former, pour réclamer la concession d'une ligne aussi importante que celle de l'Ouest.

Dans la séance de la Chambre du 21 avril 1849, Jules Favre combattit ce projet; la loi fut cependant votée et promulguée le 25 avril 1849, mais elle n'accordait au Ministre des Travaux Publics l'autorisation d'exploiter les chemins de fer de Versailles à Chartres que jusqu'à ce qu'il eût été statué définitivement sur la concession ou l'exploitation directe de la ligne totale de Paris à Rennes.

A cette époque se terminait la construction des

lignes de Paris à Tonnerre et de Dijon à Châlon ; il était nécessaire d'en assurer la mise en exploitation.

La loi du 14 mai 1849 y pourvut dans des termes à peu près analogues à ceux que nous venons de rappeler, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur la concession de l'exploitation entière du chemin.

Le gouvernement avait eu un instant la pensée de proposer, à titre définitif, l'exploitation du chemin de fer de Paris à Lyon par l'Etat, et un projet dans ce sens avait été à la fin de l'année 1848, déposé devant l'Assemblée Nationale, mais il avait été retiré et remplacé le 30 avril 1849 par un projet donnant à l'exploitation par l'Etat un caractère absolument provisoire.

L'organisation adoptée par ces différentes lignes se rapprochait, autant qu'il est possible, de celle des compagnies.

Ce que nous voulons retenir de ce premier essai, c'est qu'il ne fut tenté que parce qu'il était inévitable et, ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs du projet de loi, comme une « dérogation » aux principes admis.

Cette expérience n'a duré que trois ans ; elle termine une première période de l'histoire des chemins de fer de l'Etat : Au cours de cette période, le principe même de l'Exploitation d'Etat fut toujours repoussé ; accidentellement, un petit réseau d'Etat fut constitué : pour trouver une véritable organisation, il faut arriver aux décrets de 1878 qui sont fondamentaux et que

nous allons étudier sans insister sur les conventions de 1859, (Garantie d'intérêts accordée par l'Etat), sur la loi du 11 juin 1859 qui les a ratifiées, non plus que sur les nouvelles conventions de 1863 avec les grandes compagnies.

CHAPITRE II

LES DÉCRETS DU 25 MAI 1878

SECTION I. — *La période préparatoire.*

A la fin de l'année 1875, beaucoup de Compagnies secondaires éprouvaient de grands embarras ; la cause principale en était dans les spéculations effrénées auxquelles se livraient un certain nombre de financiers, avec l'appui de syndicats où l'élément étranger dominait souvent et des établissements tels que la banque Franco-Hollandaise, le Crédit mobilier, le Crédit général Français, la société des Dépôts et Comptes courants, etc.

Il s'agissait de faire concurrence aux grandes compagnies : Pour cela, on créait de différents côtés des lignes dans des conditions fort onéreuses, espérant que les grandes compagnies les rachèteraient. Quand

l'événement ne justifiait pas ces prévisions, c'était la faillite à bref délai.

La compagnie des Charentes, entre autres, se trouvait dans une situation fort précaire. En 1875, un projet de garantie de l'Etat pour cette Compagnie fut repoussé ; elle ne pouvait réussir à cacher sa véritable situation qu'en prolongeant sa période de premier établissement (1).

Aussi demandait-elle toujours de nouvelles concessions, ces concessions autorisant elles-mêmes de nouvelles émissions d'obligations dont le produit permettait à la fois d'avoir de nouveaux chantiers, et de payer l'intérêt des actions et des obligations déjà souscrites ; c'est pourquoi elle avait sollicité la concession de nouvelles lignes la mettant en relations directes avec le Midi, l'Ouest, le chemin de fer de Paris à Lyon et la Méditerranée.

Le Ministre des Travaux Publics avait soumis à l'Assemblée une convention qui accordait ces nouvelles lignes et étendait à son réseau le principe du double réseau ; mais la législature prit fin trop tôt pour que ce projet pût être voté.

En 1876, la Compagnie des Charentes était tout à fait compromise. Un certain nombre de petites compagnies comprenant les lignes de Vendée, de Saint-Nazaire au Croisic, de Bressuire à Poitiers, d'Orléans à Rouen,

1. Théry. Opuscule cité.

de Poitiers à Saumur avaient conclu un traité de jonction avec l'Orléans. Le Ministre des Travaux Publics, M. Christophle, voulut essayer du même remède, et, le 1^{er} août, il déposa un projet de loi dans ce sens.

Le rapporteur de la loi à la Chambre, M. Richard Waddington, conclut au rejet du projet et voulut faire voter une résolution invitant le ministre « à déposer dans le plus bref délai un projet de loi ayant pour objet d'assurer le service des lignes comprises dans la convention et de celles qui les complétaient, soit par une constitution de réseaux distincts et indépendants, soit au moyen du rachat par l'Etat et de l'exploitation par des Compagnies fermières ».

Le rapporteur terminait en engageant le gouvernement « à tenir compte du double devoir qui incombe à l'Etat : 1^o en assurant, à l'avenir, la construction et l'exploitation des lignes reconnues nécessaires ; 2^o en faisant disparaître l'inégalité et l'arbitraire des tarifs ».

La discussion à la Chambre fut extrêmement vive ; elle ne dura pas moins de sept jours ; M. Allain-Targé attaqua vivement les Compagnies, grandes et petites, et s'efforça de démontrer l'utilité de la création d'un réseau d'Etat. M. Lecesne, soutenu par MM. Bethmont et Wilson réclama le rachat général de toutes les concessions ; ce projet fut vivement combattu par M. Léon Say et par M. de Freycinet. Le Ministre des Travaux Publics s'attacha à faire ressortir le caractère provisoire et temporaire du projet. Durant toute la discus-

sion, la mise en lumière de cette idée parut être sa grande préoccupation (1).

La discussion se termina par l'adoption de la proposition suivante de M. Allain Targé qui décidait la création d'un réseau d'Etat :

« 1° Application, au rachat des lignes qui cesseraient d'être exploitées par leurs concessionnaires, des dispositions de la loi du 23 mars 1874 c'est-à-dire rachat au prix réel, déduction faite des subventions primitivement accordées pour la construction.

2 Concentration de toutes les lignes à grand trafic d'une région sous une même administration, de telle sorte qu'il ne puisse pas s'établir, aux dépens de l'Etat, une concurrence ruineuse pour le Trésor, pour les exploitants et bientôt pour les populations elles-mêmes, entre les lignes subventionnées par l'Etat ;

3° Etablissement de garanties sérieuses et de règlements assurant à l'Etat l'exercice permanent de son autorité sur les tarifs et sur le trafic et offrant aux intéressés le moyen de faire parvenir officiellement à l'administration leurs réclamations.

4° Réserve absolue du droit de l'Etat d'ordonner, à toute époque, la construction des lignes nouvelles, qu'il jugerait nécessaire de joindre au réseau de la région.

5° Pour le cas où la Compagnie d'Orléans se refusé-

1. *Journal officiel* des 8, 9, 10, 15 et 16 mars 1877 (partie parlementaire).

rait à traiter sur les bases qui viennent d'être indiquées, constitution d'un grand réseau de l'Ouest ou du Sud-Ouest exploité par l'Etat ».

Le vote de cette proposition était, comme le dit M. Théry, l'ouverture d'une vaste liquidation à laquelle devaient avoir recours un certain nombre de petites Compagnies plus qu'au trois quarts ruinées par le régime des spéculations.

Le gouvernement conclut alors des conventions portant rachat de 2611 kilomètres avec :

1° 6 compagnies d'intérêt général :

Compagnie des Charentes ;

id de la Vendée ;

id de Bressuire à Poitiers ;

id de St-Nazaire au Croisic ;

id d'Orléans à Châlons ;

id de Clermont à Tulle ;

2° Avec les Compagnies d'intérêt local :

de Poitiers à Saumur ;

des Chemins Nantais ;

de Maine-et-Loire ;

d'Orléans à Rouen ;

Une commission de trois arbitres fut nommée pour fixer le prix du rachat.

Le projet fut voté par les deux Chambres à une forte majorité et devint la loi du 18 mai 1878. Deux décrets du 25 mai parus au *Journal officiel* du 27, régirent

l'organisation administrative et financière du nouveau réseau.

La loi de finances du 11 juin 1878 compléta l'ensemble de ces mesures.

Nous suspendrons ici notre historique. Aussi bien ne l'avons-nous entrepris que pour montrer quels faits et quels besoins avaient provoqué dans notre pays la création d'un réseau d'Etat. Nous croyons que de ce rapide exposé, il ressort nettement que, chaque fois que la question de principe s'est posée, chaque fois que le législateur a pu à son gré admettre l'un ou l'autre des deux modes d'exploitation, il s'est résolument prononcé en faveur des concessions aux compagnies; et c'est seulement devant l'imminence du péril, ayant en quelque sorte la main forcée, qu'il s'est décidé à remplacer provisoirement les compagnies malheureuses, en faisant jouer à ses agents le rôle exact d'employés de chemin de fer.

La situation était bien la même, en 1849 et en 1878. C'est d'ailleurs l'avis qu'exprime M. Jacqmin dans l'article cité plus haut (1) : « Au 31 décembre 1875, dit-il, la question soumise à l'examen des Pouvoirs Publics était simplement celle-ci : Quelles sont les mesures à prendre pour tirer d'embarras deux ou trois sociétés concessionnaires de lignes, ayant ensemble

1. *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1878 (article cité).

une longueur totale de 1231 kilomètres, c'est-à-dire environ 5 0/0 du réseau général? »

SECTION II. — *Etude générale des décrets du
25 mai 1878.*

On peut dire, d'une manière générale, que les décrets du 25 mai 1878 ont organisé le réseau des chemins de fer de l'Etat sur le modèle des grandes Compagnies.

Aussi, sur beaucoup de points, n'a-t-on jamais soulevé la moindre controverse.

Voici les grandes lignes de cette organisation :

L'article 2 du titre premier du décret du 25 mai 1878 (1) s'exprime en ces termes :

« Le réseau de l'Etat fournira un service distinct qui sera confié sous l'autorité du ministre des travaux publics à un Conseil d'administration composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République ».

Puis nous lisons au titre deux :

« Article 4. — Le Conseil d'administration exercera, sous les réserves prévues au présent décret, des attri-

1. *Journal Officiel* du 27 mai 1878.

butions analogues à celles des Conseils d'administration des Compagnies concédées ;

Il aura notamment le pouvoir :

1° De nommer et révoquer sur la proposition du Directeur tous les agents employés ;

2° De fixer ou modifier les tarifs sous réserve de l'homologation ministérielle ;

3° D'approuver les règlements sur la marche des trains, l'organisation du service, la police et l'exploitation des chemins et leurs dépendances ;

4° D'approuver les marchés et traités relatifs aux divers services ;

5° De diriger l'administration financière conformément aux règles posées par le décret spécial à ce service ;

6° D'autoriser toutes actions judiciaires.

Article 5. — Le Conseil d'administration pourra, avec l'autorisation du Ministre des Travaux Publics, passer des traités pour l'exploitation de certaines lignes du réseau ; ces traités seront soumis à l'examen du Comité consultatif des chemins de fer.

Article 6. — La direction des services administratifs et techniques est confiée à un Directeur relevant immédiatement du Conseil d'administration et nommé par décret sur la proposition du ministre des Travaux Publics, après avis de ce Conseil ; le Directeur est choisi parmi les membres du corps des Ponts et Chaussées ou des Mines. Il assiste aux séances du Conseil¹

d'administration avec voix consultative. Il a sous ses ordres le personnel des divers services à l'exception de ceux qui relèvent directement du Conseil. Il exerce, en matière financière, les attributions déterminées par le décret spécial prévu à l'article 10. Il passe les marchés et les traités, consent les transactions et suit les actions judiciaires en exécution des délibérations du Conseil d'administration. Il fait tous actes conservatoires. Il signe la correspondance.

Article 7. — Les services sont répartis entre :

1° Un chef d'exploitation ayant dans ses attributions le service commercial;

2° Un Ingénieur en chef du matériel et de la traction;

3° Un Ingénieur en chef de la voie et des bâtiments chargé également des travaux de superstructure pour les lignes à mettre en exploitation ainsi qu'il est dit à l'article 3; ces trois chefs de service sont nommés par le ministre des Travaux Publics après avis du Conseil d'administration.

Article 8. — L'exploitation provisoire par l'Etat s'effectuera en conformité des lois et règlements en vigueur. Elle sera régie sans distinction de ligne par le cahier des charges des chemins de fer d'intérêt général annexé à la loi du 4 décembre 1875.

Ces différents articles du premier décret du 25 mai organisent aussi complètement que possible la haute direction du nouveau réseau; le modèle des grandes

Compagnies concédées est ici suivi de très près ; comme chez elles, le pouvoir est aux mains d'un Directeur et d'un Conseil d'administration. La création de cet organe, plus que toute autre mesure, indique le souci qu'ont eu les auteurs du décret de se rapprocher de leurs modèles : C'est par lui en effet que s'accroît la différence avec une administration d'Etat où un tel conseil n'a que faire, et c'est par lui que s'affirme la ressemblance avec les grandes Compagnies où le Conseil des administrateurs joue un rôle extrêmement important.

Aux termes du décret, le Conseil du nouveau réseau doit avoir des fonctions analogues à celles des autres Conseils.

Le Directeur, quoique nommé par le ministre des Travaux Publics et étant sous son autorité directe, a aussi, de façon sensible, les mêmes pouvoirs que ses collègues des autres Compagnies.

Nous ne relèverons pas non plus de différence essentielle dans l'organisation des divers services qui sont, sauf de légères différences de détails dénuées d'intérêts, établis sur les mêmes bases que les services des Compagnies.

Au point de vue de la haute direction et du personnel supérieur, la ressemblance avec les organes correspondants des Compagnies concédées est donc très grande.

En ce qui concerne le personnel subalterne du nou-

veau réseau, nous venons de voir (Décret du 25 mai, titre 2, article 4) qu'il était nommé et révoqué par décision du Conseil d'administration sur la proposition du Directeur.

Les conditions d'admission imposées à ces agents sont, sauf des différences insignifiantes, celles qui sont exigées par les autres Compagnies. Toutefois une part plus large est réservée aux anciens sous-officiers (1).

La situation des agents après leur admission est réglée par les articles suivants :

Titre II, article 11 : « Les divers agents employés sur les lignes rachetées seront, sauf le cas de mauvais service ou de suppression d'emploi, conservés dans la situation qu'ils occupent ou dans une situation analogue compatible avec la présente organisation.

Ces agents ainsi que ceux qui pourraient être ultérieurement attachés aux lignes rachetées, seront pendant la durée de leur service, considérés comme agents temporaires de l'Etat.

Les fonctionnaires et agents appartenant aux administrations publiques qui seront employés sur les chemins de l'Etat seront considérés comme étant en service détaché.

Nous ne nous occuperons pas de l'organisation financière de notre réseau, réglée par le second décret

1. Pour plus amples renseignements, voir Lamé-Fleury. *Bulletin annuel des chemins de fer* année 1888, page 223.

du 25 mai 1878, qui demeure en dehors de notre sujet.

Disons seulement que le budget annuel est établi par le Conseil d'administration et soumis à l'approbation du ministre ; celui-ci ouvre sur la demande du Conseil les crédits supplémentaires ou extraordinaires. Un fonctionnaire ayant le titre de Caissier général des chemins de fer de l'Etat placé sous la direction administrative et la surveillance du Conseil d'administration est chargé de centraliser les recettes et les dépenses effectuées dans les gares et stations, d'opérer lui-même les recettes dont le recouvrement lui est confié et d'acquitter les dépenses assignées sur sa caisse ; il est justiciable de la Cour des Comptes (1).

1. Un arrêté du ministre des Travaux Publics en date du 1^{er} décembre 1879 a créé, pour les chemins de fer de l'Etat, une Commission de vérification des comptes. Cette Commission eut sa composition modifiée par arrêté du 29 mars 1884 ; elle a été supprimée par décision ministérielle du 3 février 1886. La Commission qui vérifie les comptes des Compagnies vérifie également aujourd'hui ceux de notre administration.

CHAPITRE III.

LES CHEMINS DE FER DE L'ETAT ET LEUR PERSONNEL.

SECTION 1^{re}. — *Des actions intentées par les agents à l'Administration.*

Les difficultés relatives à la qualité qu'il convient d'attribuer aux agents des chemins de fer de l'Etat se sont élevées principalement au sujet de la délicate question des syndicats et des actions intentées par des agents à l'Administration. Nous parlerons plus loin de la première question et nous ne retiendrons ici que la seconde.

Quand fut organisée notre administration dans les conditions que nous avons étudiées, il arriva assez rapidement, et il ne pouvait en être autrement, que des agents révoqués ou réformés, mécontents des offres qui leur étaient faites, eurent à introduire des demandes en dommages-intérêts. Comme faisaient leurs camarades des compagnies et comme avaient déjà pu le

faire ceux d'entre eux qui avaient eu des difficultés avant le rachat par l'Etat des lignes où ils étaient employés, ils saisirent les tribunaux de droit commun.

C'est alors que l'administration des chemins de fer de l'Etat leur répondit : Non ! vous êtes agents ; je suis une Administration publique ; les Tribunaux de droit commun ne sont pas compétents pour connaître des différends qui peuvent s'élever entre nous. Votre révocation ou votre mise à la réforme est un acte administratif : pour attaquer la décision de cet acte administratif, vous n'avez que les moyens que j'accorde à tous mes agents, à tous les fonctionnaires publics.

Les employés des chemins de fer de l'Etat n'acceptèrent pas sans difficultés cette théorie ; il ne faut pas s'en étonner. Avant même la loi du 27 décembre 1890, qui a notablement amélioré la situation des Employés de Chemins de fer (1), ceux-ci, lorsqu'ils se croyaient lésés dans leurs intérêts, pouvaient introduire une demande en dommages-intérêts devant les Tribunaux de droit commun dont la compétence était certaine.

Quant à la question de fond, il est de jurisprudence constante que ces tribunaux allouaient une indemnité aux employés qui pouvaient démontrer qu'ils avaient été renvoyés dans des conditions qui leur étaient préjudiciables ou que les usages adoptés dans les rapports

1. Voir section II de ce chapitre.

des patrons avec leurs ouvriers n'avaient pas été respectés.

Toutes les voies d'appel ordinaires étaient ouvertes aux agents.

Ce mode de procéder était donc le plus favorable aux employés puisqu'ils s'adressaient à un tribunal devant lequel ils pouvaient faire valoir tous leurs droits sans aucune restriction.

A côté de cette situation, quelle est celle des fonctionnaires de l'État qui ont une réclamation à formuler relativement à leur mise en réforme ou à leur révocation ?

D'abord les tribunaux judiciaires ne sont jamais compétents : c'est le grand principe sur lequel il sera inutile de revenir. A qui donc peuvent s'adresser les fonctionnaires ? La seule juridiction compétente pourrait être la section contentieuse du conseil d'Etat ; or, ses arrêts sont très fermes (1) : Ils déclarent tous que la décision administrative qui a prononcé la révocation du fonctionnaire ne saurait être attaquée par la voie contentieuse et que cette révocation ne peut servir de base à une demande en dommages-intérêts. (Cons. d'Etat 17 et 31 janvier 1879, 28 novembre 1879, 3 décembre 1879). Le recours pour excès de pouvoir n'est pas admis davantage (Cons. d'Etat, 14 décembre 1883).

1. Dalloz, *Répertoire et supplément*, au mot : Fonctionnaire public.

Le contentieux du conseil d'Etat sera donc compétent seulement pour voir discuter en fait les « positions » dans lesquelles se trouvaient les fonctionnaires et qui ont pu servir de base au calcul de leur pension de retraite ou motiver la mesure qui leur a été appliquée.

Ces positions, nous dit M. Laferrière (1) sur ce sujet, « peuvent être constatées et vérifiées par la section contentieuse du conseil d'Etat au point de vue de leur existence de fait ou de leur définition légale, mais elles ne peuvent pas être modifiées ou tenues pour non avenues au point de vue de la validité des décisions administratives qui les ont créées.

Ainsi le conseil d'État peut rechercher si un fonctionnaire est en inactivité, en congé ou en disponibilité avec ou sans traitement (Cons. d'Etat, 21 janvier 1877, 16 décembre 1881); mais il ne pourrait pas à propos d'une contestation sur la solde rechercher si la mise en non activité ou en réforme a été légalement prononcée. Les actes de Puissance Publique et d'autorité hiérarchique qui exercent une influence sur les traitements doivent produire tous leurs effets tant qu'ils n'ont pas été rapportés ou annulés.

Et plus loin l'auteur ajoute :

« La destitution d'un fonctionnaire ou la révocation d'un employé sont des actes de discipline hiérarchique qui ne peuvent être annulés par la voie contentieuse

1. Laferrière, *Traité de la Juridiction administrative*.

que s'ils sont contraires aux droits d'un fonctionnaire inamovible ou s'ils sont entachés d'un vice de forme ».

Auquel de ces deux régimes doivent être soumis les agents des chemins de fer de l'Etat ?

Lors de la reprise de certaines lignes par l'Etat, un grand nombre — la plupart — des employés des compagnies disparues sont restés dans leur emploi. Le service a continué le lendemain tel qu'il était effectué la veille ; le patron seul a été changé ; ce changement suffit-il pour transformer aussi complètement la position des préposés, pour leur enlever du jour au lendemain leur qualité et pour leur en attribuer une toute différente ?

Non, en équité. Certains ont affirmé que la loi, les principes et l'équité commandaient la même solution.

Cette thèse trouve un appui assez solide dans les mots écrits par M. de Freycinet dans le rapport par lui adressé au Président de la République et sur lequel furent rendus les décrets de 1878 (1).

« Toute idée de personnel d'Etat affecté à l'exploitation devait être écartée comme aussi toute confusion entre les recettes et les dépenses de cette exploitation avec le budget général de l'Etat. Par la combinaison

1. *Journal officiel* du 27 mai 1878.

que nous avons adoptée et qui se trouve développée dans les décrets, nous croyons avoir évité tout inconvénient de ce genre et rendu possible à chaque instant la transformation que le législateur a entendu réserver, de telle sorte qu'à un moment donné, sa disparition par suite de son retour à l'Industrie privée n'entraînat aucun remaniement ni aucun déplacement d'attribution ».

Ces paroles semblent bien l'indiquer : il n'y a pas de personnel d'Etat, et le double remplacement de l'Industrie privée par l'Etat, puis de l'Etat par l'Industrie privée doit être insensible : l'organisation intime de l'administration ne peut donc pas être changée. Le commerce fait la veille par telle ou telle compagnie va être fait par l'Etat et voilà tout ; l'Etat devient commerçant : comme tel il est tenu de toutes les obligations qui incombent aux autres commerçants : il est d'abord responsable vis-à-vis des tiers qui contractent avec lui, à raison des accidents survenus aux voyageurs ou des avaries qu'ont subies les marchandises. Nous verrons plus loin que ce point ne peut pas être discuté sérieusement.

Avec ses agents, l'Etat qui fait commerce d'entreprise de transports passe également un contrat : il s'agissait tout à l'heure du contrat de transport : il s'agit maintenant du contrat de louage de services. Pourquoi lui, commerçant, serait-il impuissant à passer ce contrat alors qu'il est reconnu de tous que tous les

jours il s'engage comme un simple particulier ou comme une compagnie privée pour les besoins de son commerce ?

Et que l'on ne vienne pas nous apporter un mauvais argument d'analogie et dire : mais les employés des manufactures de tabacs, mais les employés des Postes ne font-ils pas un métier en tous points semblable à celui d'ouvriers au service d'un Entrepreneur particulier ? En sont-ils moins pour cela agents de l'Etat ?

La situation est différente : quand il s'agit d'assurer le transport des lettres et des dépêches, de même qu'en ce qui concerne la fabrication du tabac, l'Etat jouit d'un monopole : ce seul fait suffit à le différencier complètement d'un commerçant. Il n'en est plus de même quand l'Etat exploite un réseau de chemins de fer. Il se trouve alors dans une situation identique à celle de six grandes compagnies et de nombre de petites ; il jouit si peu d'un monopole et son caractère a si bien le caractère d'une entreprise commerciale qu'il a à supporter la concurrence des compagnies voisines et que, sur divers point du territoire où les lignes de l'Etat et celles de différentes Compagnies suivent un tracé sensiblement analogue, des traités ont dû intervenir pour éviter qu'une concurrence désastreuse ne nuisît aux deux exploitations.

Et si on nous objecte que malgré ses points de ressemblance avec une compagnie commerçante l'Administration des chemins de fer de l'Etat constitue par

son organisation un service Public, ne pourrions-nous pas répondre qu'il importe de ne pas confondre les deux rôles que peut jouer l'Etat en matière de chemins de fer ? Il peut construire un réseau et pour ce faire il peut exproprier, passer des marchés de travaux publics, et les litiges qui s'élèvent à l'occasion de ces différents actes sont de la compétence administrative.

Tout autre est son rôle quand il exploite son propre réseau, son réseau particulier : il est alors à la tête d'une entreprise dont le but principal est de faire des actes de commerce : Indiscutablement il est commerçant.

Ce double rôle se comprend fort bien : c'est ainsi que l'individu titulaire d'une fonction publique a, lorsqu'il est dans l'exercice de ses fonctions, un pouvoir étendu et une responsabilité spéciale tandis que, rentré dans la vie privée, il exécute des actes identiques sans jouir du même pouvoir et sans encourir la même responsabilité.

Malgré tout, nous dira-t-on encore, vos agents des chemins de fer de l'Etat sont liés à l'Etat par des rapports hiérarchiques; ne serons-nous pas en droit de répondre que ce seul fait ne suffit pas pour en faire des Fonctionnaires Publics, et que quand bien même nos agents détiendraient une portion de la Puissance Publique ils n'auraient pas forcément par là le caractère de fonctionnaires; que ce qu'il importe de considérer, ce n'est pas le pouvoir dont l'agent est investi, mais

l'autorité qui a donné le mandat, c'est-à-dire le but qu'elle poursuit et la qualité en laquelle elle agit (1). Dans cet ordre d'idées, ne pourrions-nous pas dire que seront seuls fonctionnaires Publics ceux que l'Etat aura investis de certains pouvoirs :

1° Comme Puissance Publique, c'est-à-dire dans un cas où jamais un particulier ou une compagnie privée n'aurait pu en faire autant — c'est ainsi que le cantonnier et le garde-champêtre, par exemple, prendront rang parmi les fonctionnaires parce que jamais en aucun cas, une société particulière ne pourrait nommer à ces fonctions.

Les agents de notre réseau nous semblent au contraire devoir être classés en dehors de cette catégorie, puisque tous les jours les Compagnies nomment leurs agents à des emplois qui correspondent exactement à ceux dont nos agents à nous peuvent être titulaires.

2° Pour concourir à l'organisation d'un établissement Public. Or l'administration des chemins de fer de l'Etat est-elle un établissement Public, ou n'est-elle qu'un simple service d'intérêt général ? C'est ici que

1. Cette thèse a été reprise et développée par M. de la Porte devant la Chambre des députés dans la séance du 22 mai 1894, alors qu'il reprochait au ministre des travaux publics d'assimiler les agents des chemins de fer de l'Etat à des fonctionnaires et de les empêcher de se rendre au congrès organisé par le Syndicat.

la question devient particulièrement délicate et c'est ce point qui a soulevé le plus de discussions.

Qu'est-ce donc que l'Etablissement public ? D'après M. Aucoc (1), le mot Etablissement Public indique une personne civile, ayant une existence distincte et des ressources propres créées pour la gestion d'un service public.

M. Ducrocq, sur le même sujet, s'exprime en ces termes (2) : « Les établissements d'utilité publique peuvent être définis : des établissements dont l'existence présente un caractère d'utilité générale et publique qui a été reconnu dans les conditions déterminées par la loi. Mais cette définition, bonne pour les établissements d'utilité publique, ne l'est pas pour les établissements publics : ceux-ci font en outre partie intégrante de l'organisation administrative de la France ou se rattachent à certaines parties de cette organisation de la façon la plus intime. »

Enfin M. Marguerie, commissaire du gouvernement dans une affaire que nous aurons à citer plus loin, donne cette définition : « L'établissement public est d'une manière générale un être moral dépendant de l'administration générale du pays, pourvu d'une personnalité juridique distincte de la personnalité de l'Etat, du départe-

1. Aucoc, conférences sur l'Administration et le Droit administratif, t. 1, p. 511.

2. Ducrocq, *Cours de Droit administratif*, 6^e édit., I. II p. 473.

ment ou de la commune, chargé de la gestion d'un service public et jouissant à cet effet de ressources spéciales qui lui sont constituées par la loi.

Quels sont les points essentiels de ces différentes définitions ?

1° L'Etablissement public est un rouage de l'organisation administrative.

2° Tout en se rattachant intimement à cette organisation il n'en garde pas moins sa personnalité distincte.

Quel que soit le but principal poursuivi par l'exploitation du réseau d'Etat — et ce but est pour nous de faire le commerce, — il n'en faut pas moins reconnaître que ce réseau est soumis à l'organisation administrative.

En effet, aux termes de la loi du 18 mai 1878, l'organisation du nouveau réseau doit être réglementée par des décrets.

Le Réseau est confié à un conseil d'administration et à un directeur nommés par décret du Président de la République ; ils demeurent sous l'autorité du ministre des travaux publics.

Les traitements des agents sont fixés par des arrêtés du ministre rendus sur la proposition du directeur.

Le caissier général des chemins de fer de l'Etat, nommé par décret sur la proposition des Ministres des Travaux Publics et des finances est justiciable de la cour des comptes.

Nous nous trouvons donc bien en présence d'une or-

ganisation administrative. Si nous envisageons maintenant le second trait qui caractérise l'établissement public, à savoir la personnalité demeurant distincte et ne se confondant jamais avec celle de l'Etat lui-même, du département ou de la commune nous sommes forcés de reconnaître que ce caractère se trouve indiscutablement dans l'organisation du réseau de l'Etat.

C'est principalement dans celui des deux décrets du 25 mai 1878 qui est relatif à l'organisation financière que ce trait est visible ; il y est dit, en effet, que notre administration a un budget spécial, rattaché pour ordre au budget général ; en outre, le décret ne déclare-t-il pas en propres termes que la nouvelle administration forme « un service distinct constitué sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics ? » Un service distinct sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics ! n'est-ce point une définition, aussi condensée que possible, mais suffisante, de l'Etablissement Public ?

Cet argument est sérieux. Il a pour nous une autre valeur que cette déclaration écrite à l'article 11 du premier de nos deux décrets. Les agents des lignes rachetées qui ont été repris par l'Etat ainsi que ceux qui pourraient être ultérieurement attachés aux lignes rachetées sont pendant la durée de leur service considérés comme agents temporaires de l'Etat.

Nous attachons peu d'importance à cette déclaration parce qu'elle a été trop nettement contredite. Dans son rapport qui précède les décrets, M. de Freycinet disait

exactement le contraire. Aussi nous paraît-il sage de se dégager de ces questions de mots pour examiner les faits tels qu'il se présentent.

Or, nous croyons avoir établi que l'administration créée en 1878 n'avait fait que reprendre en quelque sorte la suite des affaires de diverses compagnies de chemins de fer, que son but était donc bien évidemment de faire des actes de commerce et qu'elle en faisait journellement. La fonction des employés demeurant la même, est-il équitable de changer leur qualité, alors que ce changement leur est préjudiciable ? Non, évidemment.

D'autre part, nous voyons que le nouveau réseau a été organisé administrativement et qu'il présente un type assez complet de l'établissement public. Dès lors, est-il permis, en laissant de côté l'équité pour s'en tenir au raisonnement juridique, d'autoriser des agents dépendant aussi directement du ministre des travaux publics, à porter leurs réclamations devant les tribunaux judiciaires ? Nous nous heurterions à des principes trop graves.

• Que devient alors notre théorie de l'Etat faisant métier de commerçant opposé à l'Etat jouissant d'un monopole pour certaines fabrications ?

Elle n'en subsiste pas moins ; à tel point que nous n'aurons pas besoin, au chapitre suivant, d'examiner longtemps la question pour nous convaincre que notre administration, quand elle se trouve en présence de

ses clients, c'est-à-dire des tiers, est soumise à toutes les obligations qui incombent aux compagnies privées, et qu'elle ne peut alors réclamer le bénéfice de la compétence d'aucun tribunal d'exception.

Et quant à l'objection tirée de ce fait que l'Etat jouit d'un monopole pour certaines industries alors qu'il n'en est pas de même pour l'exploitation des lignes des chemins de fer, faut-il la prendre tellement en considération ? A-t-elle une grande valeur juridique ?

D'ailleurs, en n'accordant à aucune compagnie la concession de certaines lignes, c'est un véritable monopole que l'Etat conserve sur ces lignes. Et si nous disions plus haut que le cantonnier, par exemple, était un fonctionnaire parce qu'en aucun cas un particulier ne peut nommer à un grade similaire, nous devrions peut-être ajouter ici qu'il en est de même de l'agent des chemins de fer de l'Etat, et que si les compagnies nomment tous les jours des employés à certains grades, elles demeureront toujours impuissantes à faire un agent des chemins de fer de l'Etat : Il faut pour cela une décision du conseil d'administration dont les membres sont nommés par le Ministre.

Nous sommes donc amenés peu à peu et en quelque sorte malgré nous, à reconnaître que les agents des chemins de fer de l'Etat, quoique continuant à exercer le métier d'employés de chemins de fer et sans devenir à proprement parler des fonctionnaires publics, sont agents de l'Etat et justiciables des tribunaux ad-

ministratifs. Ils tiennent de trop près au ministre et à la hiérarchie administrative pour qu'on puisse en décider autrement. Force nous est donc de reconnaître que notre Réseau, tout en gardant le caractère commercial qu'on ne peut lui refuser, a été organisé de façon telle qu'il nous paraît impossible de soustraire ses agents à la juridiction administrative. Nous devons nous borner à exprimer le regret de voir ainsi créée une situation illogique, anormale, et somme toute assez passable.

Toutefois la Jurisprudence a apporté sur la matière quelque éclaircissement ; et si une théorie peut être édictée, c'est presque uniquement à la Jurisprudence que nous le devons. Les agents des chemins de fer de l'Etat qui ont réclamé à leur administration des indemnités à la suite de leur renvoi ou de leur mise à la retraite se sont toujours heurtés à ces deux principes.

1° Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont incompétents pour connaître de ces demandes (1).

1. Angers, 4 août 1893. *Journal Le Droit* du 23 janvier 1897. Cass. 18 novembre 1895. *Journal Le Droit* du 3 novembre 1895. Ce dernier arrêt est de telle importance que nous en citerons quelques motifs.

La Cour,

Attendu que si pour l'exploitation de l'entreprise industrielle à laquelle elle est préposée, l'Administration des chemins de fer de l'Etat est tenue entre les tiers de la même manière que les com-

2. Les agents des chemins de fer de l'Etat étant considérés comme des agents de l'Etat, ils ne sont pas admis à discuter par la voie contentieuse la mesure qui les a renvoyés ni à introduire une demande en dommages-intérêts basée sur cette mesure (1).

pagnies concessionnaires, et si par suite, elle est soumise comme celles-ci à la Juridiction de droit commun, quand sa responsabilité est engagée en vertu des articles 631, 632 C. Com. et 1382 et suiv. C. civ., il résulte cependant, de l'organisation qui lui a été donnée par les Décrets du 25 mai 1878, rendus en exécution de la loi du 18 mai précédent que cette administration constitue un service qui, quoique distinct des autres services publics n'en est pas moins placé sous l'autorité directe du Ministre des Travaux publics, et confié à un conseil dont les membres sont nommés par le Président de la République.

Que l'article 11 du premier des Décrets précités énonce que les agents sont considérés comme agents temporaires de l'Etat pendant la durée de leur service.

Attendu que la qualité de fonctionnaire public étant ainsi attribuée à ces agents par un texte formel, il s'en suit que les actes du conseil d'Administration qui les nomment ou qui les révoquent sont des actes administratifs dont l'appréciation est interdite à l'autorité judiciaire.

Attendu dès lors qu'en déclarant la cour d'appel incompétente pour connaître de la demande en dommages-intérêts fondée sur la révocation, l'arrêt qui d'ailleurs est suffisamment motivé s'est conformé aux principes de la matière, n'a violé aucune loi.

Rejette. »

1. Conseil d'Etat, 10 juillet 1885. D. 1837. 3. 1.

La règle ainsi consacrée par la jurisprudence doit-elle être appliquée sans restriction à tous les agents des chemins de fer de l'État?

Il existe dans une compagnie de chemins de fer deux classes d'agents absolument distinctes : les agents commissionnés et les agents en régie. Les premiers seuls doivent être considérés comme faisant véritablement partie du personnel fixe de la compagnie.

Ils ont seuls une situation stable et sont le plus souvent seuls admis à opérer des versements à la caisse des retraites. Les employés en régie, manœuvres payés à la journée ou même employés de bureaux payés au mois, sont rattachés à leur compagnie par un lien beaucoup moins étroit et si nous avons dû tout à l'heure reconnaître que les agents faisant partie d'une administration telle que la nôtre étaient agents de l'État, nous ne saurions voir dans de simples agents en régie, dont certains sont payés à la journée, autre chose que de simples préposés demeurant absolument étrangers à toute espèce de puissance publique et n'occupant aucune place dans la hiérarchie administrative. D'ailleurs l'administration a parfaitement compris que cette catégorie d'employés ne devait pas être soumise à la même législation que les autres, puisque, tout en défendant avec énergie son droit d'empêcher son personnel de se former en syndicat, elle a admis sans difficulté

que les employés en régie n'étaient pas compris dans cette prohibition.

Il est à peine besoin d'ajouter que tous ceux qui de près ou de loin touchent à l'administration sans participer à son organisation même, ceux qui lui louent leurs services ou mettent leur art à sa disposition moyennant un salaire ou des honoraires, n'acquièrent nullement par là le caractère d'employés de l'Etat. C'est ainsi qu'il a été jugé relativement aux médecins de l'administration des chemins de fer de l'Etat que ceux-ci ne sauraient se prévaloir de ce qu'ils se bornent à exercer la médecine en cette qualité pour prétendre qu'ils doivent être considérés comme rentrant dans la catégorie des fonctionnaires et employés salariés exemptés de la patente en vertu de l'article 17 § 1^{er} de la loi du 15 juillet 1889 (1).

Ces divers agents auront donc l'avantage — et c'est un avantage bien réel — d'échapper à la compétence administrative.

Quant aux autres agents, qui, justiciables des tribunaux de cet ordre ne seront cependant pas admis à se baser sur la mesure dont ils se plaignent pour demander des dommages-intérêts, quelle ressource auront-ils ?

Nous croyons savoir qu'en fait les agents ont rare-

1. Cons. d'Etat 14 mars 1890. Lamé-Fleury *Bulletin annoté des chemins de fer*, 1890, p. 92.

ment recours à la juridiction administrative ; des renseignements que nous avons cherché à recueillir en dehors des traités aussi bien que des arrêts de jurisprudence, il semble résulter que, le plus souvent, les différends qui peuvent s'élever se terminent par des transactions ; mais au point de vue juridique, nous n'avons pas à nous occuper de cette solution.

Il n'en reste pas moins vrai que l'employé des chemins de fer de l'Etat, mécontent des offres qui lui sont faites par son administration, n'a, dans la plupart des cas, pas de recours à exercer en dehors de cette même administration, alors qu'un de ses collègues d'une compagnie, placé dans une situation identique, verrait s'ouvrir toutes grandes devant lui les portes des tribunaux et bénéficierait peut-être de lois conçues dans un esprit libéral, telles que celle dont nous abordons maintenant l'étude.

SECTION II. — *La loi du 27 décembre 1890.*

Le contrat qui intervient entre une compagnie de chemins de fer et son employé est le contrat de louage de services, sans limitation de durée.

Avant la loi de 1890 la matière était régie uniquement par l'article 1780 du Code civil, ainsi conçu :

« Le louage de services, fait sans détermination de

durée, peut toujours cesser par la volonté d'une des parties. »

Il était donc admis qu'une compagnie de chemins de fer pouvait toujours faire cesser le contrat, c'est-à-dire révoquer son agent, sans lui devoir, de ce fait, aucune compensation.

Une jurisprudence constante est établie dans ce sens (1).

Il a même été reconnu qu'il pouvait encore en être ainsi, dans le cas où l'employé n'avait pas démerité (2).

La seule obligation imposée à la compagnie était d'observer les délais établis par l'usage, et de ne pas renvoyer ses agents dans des conditions qui leur fussent particulièrement préjudiciables. Dans ces deux derniers cas seulement, les compagnies pouvaient être condamnées à payer des dommages intérêts.

L'article 1780 fut complété et modifié par la loi du 27 décembre 1890 (3) qui, après avoir reconnu aux contractants dans l'hypothèse du louage de service sans

1. Cass. 5 février 1872 (S. 1872-1-131); 21 juillet 1873 (S. 1873-1-470); 5 août 1873 (S. 1873-1-470); 17 août 1872 (S. 1872-2-13); 9 janvier 1878 (S. 1879-2-43).

2. Arrêt précité de la Cour de cassation du 5 février 1872.

3. Un projet de loi, tendant à la modification de l'article 1780 du Code civil avait été déposé sur le bureau de la Chambre dès le 6 février 1882, par MM. Raynal, Waldeck-Rousseau, Lesquilliers, Martin-Feuillée et Marque.

détermination de durée, la faculté de faire cesser le contrat, s'exprime en ces termes :

« Néanmoins, la résiliation du contrat, par la volonté d'un seul des contractants, peut donner lieu à des dommages-intérêts.

Pour la fixation de l'indemnité à allouer le cas échéant, il est tenu compte des usages, de la nature des services engagés, du temps écoulé, des retenues opérées et des versements effectués en vue d'une pension de retraite, et en général de toutes les circonstances qui peuvent justifier l'existence et déterminer l'étendue du préjudice causé.

Les parties ne peuvent renoncer à l'avance, au droit éventuel de demander des dommages-intérêts en vertu des dispositions ci-dessus.

Les contestations auxquelles pourra donner lieu l'application des paragraphes précédents, lorsqu'elles seront portées devant les Tribunaux Civils et les cours d'appel, seront instruites comme affaires sommaires et jugées d'urgence. »

La promulgation de cette loi a-t-elle apporté un grand changement à la façon de procéder des Compagnies concessionnaires ?

Nous ne le pensons pas (1). Jamais, pas plus avant le 27 décembre 1890 qu'après cette date, les Compa-

1. *Sic* : Fuzier-Herman, répertoire alphabétique du droit Français, Tome 10, Au mot Chemin de fer. (Employés).

gnies n'ont pris plaisir à révoquer ceux de leurs agents qui n'avaient pas grandement mérité cette mesure de rigueur. En auraient-elles eu la tentation, qu'elles se seraient trouvées dans une situation à bien peu de chose près analogue à celle créée par la loi de 1890. Cette loi, en effet, n'ordonne nullement que dans tous les cas où l'un des contractants aura mis fin au contrat de louage, il devra de ce fait des dommages-intérêts ; elle dit seulement que la résiliation *peut* donner lieu à des dommages-intérêts. Il faut donc qu'il y ait préjudice prouvé, et nous nous trouvons alors bien près des cas où les Compagnies se voyaient également tenues auparavant.

La véritable innovation apportée par cette loi, en ce qui concerne les Compagnies concessionnaires, porte en somme sur deux points :

1° Les agents ne peuvent plus renoncer par avance à leur droit éventuel de réclamer des dommages-intérêts ;

2° De nouveaux éléments rentrent dans le calcul de l'indemnité à allouer. Il faut tenir compte, dorénavant, pour le calcul de cette indemnité, des services écoulés, des versements effectués en vue de la retraite etc.

Mais quelle que soit l'importance de cette loi pour les agents des grandes Compagnies, il s'en dégage une idée très nette de protection relativement aux droits de ceux qui « louent leur service », et parmi ceux-ci les employés de Chemins de fer occupent une grande

place. La loi étant formulée dans les termes les plus généraux, devons-nous en étendre l'application aux agents des chemins de fer de l'Etat ?

La question semble ne pas soulever de difficultés et, presque, ne pas devoir se poser, puisque nous avons établi d'une part que le nouvel article ne s'applique qu'au contrat de louage de service, alors que, d'autre part, la section précédente nous a montré qu'en ce qui concerne la compétence des tribunaux, la jurisprudence ayant à sa tête la cour suprême n'hésitait pas à ranger ces agents parmi les fonctionnaires publics. Toutefois, on a prétendu que la loi du 27 décembre 1890 avait changé cet état de choses, et que ses dispositions devaient être étendues aux agents des chemins de fer de l'Etat.

Les employés des compagnies concessionnaires, disent les partisans de cette théorie, jouissent des dispositions avantageuses de cette loi : Elle leur vient en aide dans toutes les circonstances où leur qualité d'employé de chemins de fer la rend utile. La révocation qui les atteint peut être motivée par une incapacité survenue à la suite d'un accident. En tout état de cause, la possibilité de réclamer, s'il est remercié, des dommages-intérêts, est une compensation aux dangers que son métier fait courir à l'employé. C'est là un dédommagement bien légitime des risques professionnels.

Ces risques étant les mêmes pour les agents des compagnies privées et pour ceux de l'administration

de l'Etat, est-il de bonne justice d'accorder un recours à ceux-ci et de le refuser à ceux-là ?

L'agent des chemins de fer de l'État, peut, pour les besoins d'une certaine cause, avoir été rangé dans la catégorie des agents de l'État. Toutes les classifications n'empêcheront pas qu'il est avant tout employé de chemins de fer ; employé par l'État, soit, mais d'abord et surtout employé de chemins de fer. Que son patron soit le Ministre des Travaux Publics ou le Directeur de telle ou telle compagnie, il ne court pas moins tous les dangers auxquels sont exposés les employés des chemins de fer. Il devrait donc bénéficier, lui aussi, d'une loi qui protège ses collègues des compagnies. C'est ainsi qu'un député a pu dire à la tribune de la Chambre (1) :

« Je regrette vivement qu'on ait fait une distinction entre les ouvriers du chemin de fer de l'État et les ouvriers de chemins de fer des grandes compagnies ; j'estime qu'il y a ni distinction à faire, ni division à établir entre eux ; j'estime que leurs intérêts sont identiques, qu'ils ont les mêmes besoins et les mêmes misères ».

Le meilleur argument qu'invoquent les partisans de cette théorie se trouve dans les débats qui ont précédé le vote de la loi, et notamment dans ces paroles prononcées par le ministre des Travaux Publics :

1. *Journal officiel* du 23 mai 1894 (Partie Parlementaire).

« Il ne saurait y avoir de doute : les chemins de fer de l'État sont administrés en dehors du Ministre des Travaux Publics. Les chemins de fer de l'État ne sont autre chose qu'une compagnie particulière, dont le Ministre nomme les administrateurs, et les administrateurs nomment leurs agents dans les conditions ordinaires des compagnies (1) ».

Tel était aussi l'avis de M. Delattre rapporteur de la loi.

Cette théorie est extrêmement séduisante, parce qu'elle s'appuie sur une idée de justice et d'humanité ; elle nous paraît d'autant plus équitable que nous avons toujours présente à l'esprit la façon, en quelque sorte accidentelle, dont a pris naissance notre réseau d'État : Comme nous le disions dans la section précédente, il est difficile d'admettre qu'un simple changement dans la haute direction puisse créer une si profonde différence entre deux classes d'ouvriers soumises auparavant à la même législation.

Mais si grande que soit l'influence exercée par ces hautes considérations, elle reste impuissante à nous faire adopter une solution que ne sanctionne aucun texte de loi. De quel poids seront également les paroles prononcées dans la chaleur d'une discussion par le Ministre des Travaux Publics ? Nous voudrions qu'un acte législatif, nous permît d'étendre la faveur de la loi

1. P. *Lois et décrets* de 1891. Page 256, 2^e colonne note 2.

à des agents qui, en réalité, font le même métier que les bénéficiaires de cette loi, mais, ceci dit, nous nous trouvons en présence de deux faits :

D'un côté, des arrêts dont le sens n'est pas douteux, établissant une jurisprudence constante, tirent une nouvelle force d'une décision de la Cour de Cassation, d'après laquelle les employés des chemins de fer de l'État sont considérés comme agents de l'État :

Les Tribunaux administratifs sont seuls compétents pour connaître des difficultés survenues entre eux et leur administration ;

De l'autre côté nous sommes en présence d'une loi, complétant et modifiant la législation du louage de services, contrat auquel les agents de l'État restent absolument étrangers, puisqu'ils sont des fonctionnaires, alors que l'homme qui loue ses services est un ouvrier aux gages d'un patron.

Quel rapport pouvons-nous établir, entre deux situations tranchées aussi nettement ? Aucun, — malheureusement. Nous ne pouvons que regretter de nous heurter à une loi, qui malgré la bonne volonté probable de ses auteurs, laisse de côté une notable fraction de ceux qu'elle devait régir, ainsi qu'à une jurisprudence qui déclare fonctionnaires des hommes faisant le métier d'employés de chemins de fer.

SECTION III. — *La loi du 21 mars 1884.*

Cette loi, aux termes de son article II, autorise les syndicats ou associations professionnels même de plus de vingt personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes, concourant à l'établissement de produits déterminés, à se constituer librement sans l'autorisation du gouvernement.

Doit-elle être appliquée aux agents des chemins de fer de l'Etat ?

Cette question a fait l'objet d'une discussion tellement vive, au sein de la Chambre des députés, qu'elle a causé la chute d'un ministère.

Au mois de mai 1894 un certain nombre d'ouvriers de la voie, délégués par leurs camarades, s'étaient vu refuser par les grandes compagnies les congés et les permis dont ils avaient besoin pour venir assister au congrès national de la Fédération de leur chambre syndicale.

M. Guerhardt, secrétaire général du syndicat, à la tête d'une délégation d'agents, fit une démarche auprès du Ministre des Travaux publics, pour le prier d'agir dans le plus bref délai auprès des directeurs des grandes compagnies, afin de les décider à accorder les congés.

Le Ministre refusa d'intervenir officiellement et repoussa les demandes présentées par des agents des chemins de fer de l'Etat.

C'est sur ces faits que M. Salis, député, posait une question au ministre des Travaux publics, dans la séance du 22 mai 1894.

Au cours de la discussion (la question ne tarda pas à être transformée en interpellation) le gouvernement fut surtout pris à partie pour avoir établi une différence, au point de vue du droit de se syndiquer, entre les employés des grandes compagnies et les agents des chemins de fer de l'Etat.

Le Ministre des Travaux Publics, pour sa défense affirma tout d'abord qu'aucune différence ne devait être faite entre ces agents et les autres fonctionnaires.

« On a fait observer, dit-il (1), que les employés des chemins de fer de l'Etat ne pouvaient pas être assimilés aux autres employés de l'Etat. A supposer que cette thèse pût être discutée au début de l'exploitation de son réseau par l'Etat, je crois qu'on ne peut pas aujourd'hui raisonnablement soutenir que les employés des chemins de fer de l'Etat ne sont pas traités comme les employés des autres administrations » (2).

1. *Journal officiel* du 23 mai 1894 (partie parlementaire).

2. C'est tout à fait dans cet esprit que fut rendu, un an plus tard, le décret du 10 décembre 1895.

Puis il s'attacha à montrer le danger qu'il y aurait, dans ces conditions, à autoriser la participation de ces agents au syndicat, alléguant que leur traitement était réglé par le budget, qu'il ne s'agissait donc pas d'intérêts privés en présence, mais bien d'un intérêt général, « le plus haut de tous, l'intérêt de l'Etat lui-même, représenté par les Pouvoirs Publics, par la chambre et par le Gouvernement ».

« Par conséquent, dit-il en terminant, si les agents pouvaient exécuter à leur profit la loi sur les syndicats professionnels, ce serait contre la Nation elle-même, contre l'intérêt général du pays, contre la souveraineté nationale, qu'ils organiseraient la lutte ».

Ces phrases, quelque peu déclamatoires, ne surent pas convaincre la Chambre.

L'année suivante, M. Trarieux, garde des sceaux, présenta au Sénat un projet de loi destiné à éviter le retour de semblables difficultés, puisqu'il interdisait à certains agents de l'Etat de se syndiquer. N'était-ce pas reconnaître qu'auparavant ils pouvaient bénéficier de la loi de 1884 ?

D'ailleurs, au cours de la discussion du 22 mai 1894, le ministre des Travaux Publics n'avait pas été toujours aussi affirmatif ; certaines de ses paroles laissaient entendre que si, en principe, il refusait à ses agents le droit au syndicat, en fait ceux-ci restaient maîtres de leur conduite : « Je ne connais pas, a-t-il répondu à un interrupteur, les agents de l'Etat affiliés

à quelque syndicat dont le siège est à Paris ; mais chaque fois qu'ils se prévaudront de leur qualité de syndiqués, je leur déclarerai qu'ils n'en n'ont pas le droit ».

Donc, s'il n'approuve pas, le Ministre tolère ; les agents ne sont pas autorisés à se syndiquer, mais s'ils se passent d'autorisation, personne ne s'en occupe. Même en admettant (ce qui est loin d'être prouvé, et la Chambre s'est prononcée en sens contraire) que nos agents n'aient pas le droit de profiter de la loi de 1884, en fait, on les laisse libres d'imiter leurs camarades des Compagnies.

Quant à nous, nous trouvons que c'est avec raison. Qu'on ne s'y trompe pas : Nous n'entendons nullement approuver une loi qui permet à tous les employés de chemins de fer de se syndiquer et de mettre, du jour au lendemain, les grandes Compagnies dans l'embaras.

Mais du moment où cette faculté leur est donnée, il est juste de ne pas la refuser aux employés des chemins de fer de l'Etat. Nous aurions voulu, tout à l'heure, pouvoir assimiler ces deux catégories d'agents quand nous parlions de la loi du 27 décembre 1890. Une jurisprudence constante nous a empêché de le faire ; il n'en est plus de même ici : nous avons au contraire pour nous la loi de 1884 qui ne contient aucune restriction pouvant nous intéresser.

Quant à l'intérêt national dont parle le Ministre et

qui s'opposerait à ce qu'on accordât à nos agents le droit au syndicat, quelle valeur a-t-il, en vérité, si on le met en balance avec cet autre intérêt national qui veut que le service des chemins de fer en général soit toujours assuré, et que le personnel reste sans cesse dans la main de ses chefs ? Eh quoi ! sans craindre d'affaiblir, d'entraver un service d'une importance capitale, tel que celui de nos grandes Compagnies des chemins de fer, on autorise leurs agents à se former en syndicat ; et l'Etat, ensuite, soutient qu'il y aurait imprudence à accorder le même droit à ses propres employés, parce qu'ils sont ses propres employés — uniquement ! Comme si l'exploitation de toute grande ligne de chemins de fer n'était pas un service national !

C'est donc se conformer tout à la fois à la loi, à l'équité et à la logique que d'émettre cette proposition où se trouvent réunies les paroles prononcées par plusieurs députés, dans la séance du 22 mai 1894 :

Puisque tous les autres employés de chemins de fer ont le droit de se syndiquer (et tout en regrettant que ce droit leur ait été accordé) il n'existe aucune raison pour le refuser aux agents du réseau de l'Etat.

SECTION IV. — *Des saisies-arrêts pratiquées sur le traitement des agents.*

La loi du 21 ventôse an IX s'appliquant aux fonctionnaires et employés civils de l'Etat a pour but de limiter la partie saisissable de leur traitement. D'après cette loi, il ne peut être saisi qu'un cinquième du traitement sur les premiers mille francs, un quart sur les cinq mille suivants et un sixième sur les sommes excédant 6000 fr.

Les Compagnies des chemins de fer ont cherché à faire profiter leurs agents de cette faveur ; elles se sont appuyées sur ce fait que leur service étant aussi indispensable à la sécurité publique que n'importe quel service d'État, elles semblaient fondées à demander qu'on les autorisât à profiter d'une mesure qui pouvait leur servir grandement pour fixer auprès d'elles, de façon plus stable, leur personnel. Que pouvait devenir, en effet, un humble agent de chemins de fer poursuivi par ses créanciers et auquel une disposition législative ne prêtait son abri ? Il n'avait qu'une ressource : s'en aller.

Ces raisons étaient certainement puissantes : une commission nommée en 1853, ne put qu'appuyer la

demande des Compagnies ; cependant, aucune disposition législative ne fut prise. La loi de Ventôse an IX ne s'appliquant qu'aux fonctionnaires et employés de l'Etat, la requête des Compagnies était donc purement et simplement rejetée.

Quant aux agents des chemins de fer de l'Etat, leur titre « d'agents temporaires de l'Etat » les autorisait à bénéficier de la mesure protectrice. Elle leur a en effet été constamment appliquée, et, à notre connaissance, aucune difficulté n'a jamais été soulevée à ce sujet.

D'ailleurs, quoiqu'au point de vue législatif aucune disposition ne l'autorise, en fait les agents des Compagnies concédées profitent aussi de la restriction apportée par la loi de Ventôse à la liberté de la saisie des salaires.

Comment expliquer cette extension ?

Les créanciers se sont-ils dans les espèces proposées désintéressés de la question ? Ont-ils pensé qu'il leur était inutile d'insister, le juge des référés devant peut-être accorder quand même la réduction de la saisie-arrière ? Nous ne pouvons pour notre part qu'applaudir à une jurisprudence qui s'établit si conforme à l'équité.

Et nous trouverons ici un nouvel argument à l'appui de la thèse que nous soutenions tout à l'heure, à savoir que les employés aux chemins de fer, qu'ils appartiennent à une Compagnie concédée ou à l'Etat, avaient même métier, mêmes obligations et mêmes droits tou-

tes les fois qu'une loi (d'ailleurs assez mal établie et bien hésitante) le permet.

Nous aurions voulu pouvoir réclamer tout à l'heure, pour les employés des chemins de fer de l'Etat, au nom de cet esprit d'assimilation, le bénéfice de la loi de 1890. Nous rencontrons ici une mesure législative qui, applicable aux agents des chemins de fer de l'Etat seuls, a cependant été étendue aux employés des diverses compagnies.

Aujourd'hui, la loi de l'an IX a perdu beaucoup de son importance. La loi du 12 janvier 1895 décide en effet que les salaires des ouvriers et gens de services ne sont saisissables que jusqu'à concurrence du dixième, quel que soit le montant de ces salaires, et que les appointements ou traitements des employés ou commis et des fonctionnaires ne sont saisissables que jusqu'à concurrence du dixième lorsqu'ils ne dépassent pas 2000 fr. par an.

La nouvelle loi est certainement applicable aux employés des Compagnies de Chemins de fer. La question ne se pose pas de savoir dans quelle classe il faut à ce sujet ranger les agents des chemins de fer de l'Etat puisque la loi doit être étendue aussi aux agents de l'Etat. Cette solution découle clairement des paroles suivantes prononcées par M. Régismanset, rapporteur de la loi au Sénat (1) :

1. Emion, *Commentaire pratique sur la loi du 12 janvier 1895*.

« La Commission ne reproduit pas, à la fin de l'article premier l'alinéa du projet de la Chambre qui décide qu'au delà de ce chiffre de deux mille francs, l'excédent est saisissable pour le tout.

La conséquence, c'est le retour au droit commun actuel pour les traitements et appointements supérieurs à 2000 fr. c'est-à-dire l'arbitrage ordinaire des Tribunaux, pour les employés ou commis ordinaires, et l'application de la loi du 21 ventôse an IX pour les fonctionnaires publics visés par cette loi. »

Il est donc bien évident que les traitements des agents de l'État inférieurs à 2000 fr. seront soumis à la nouvelle loi.

SECTION V. — *La Caisse des Retraites* (1).

La caisse des retraites des employés des chemins de fer de l'État, régie primitivement par un règlement

1. En dehors de cette caisse des retraites, il existe une société de secours mutuels et de prévoyance formée entre les employés non commissionnés des chemins de fer de l'État. Le règlement de cette caisse est calqué sur celui qui est en vigueur à la caisse similaire existant au profit des agents de la Compagnie d'Orléans ; l'administration est aux mains des membres d'un conseil nommé par l'assemblée générale des sociétaires.

d'ordre intérieur, a reçu une organisation définitive par le décret du 13 janvier 1883.

Deux autres décrets, du 9 juillet 1888 et du 11 juin 1891, en ont complété l'organisation. D'après ces décrets la caisse est alimentée par :

1° Une retenue de 5 0/0 sur le traitement des employés.

2° Une subvention égale au montant de cette retenue fournie par l'administration.

3° Les produits des placements des fonds de la caisse.

4° Les dons à titre divers et les subventions supplémentaires qui peuvent être fournies.

5° Le reliquat des amendes infligées aux agents commissionnés et qui n'auraient pas été distribuées au 31 décembre de l'année à laquelle ces amendes se rapportent (règlement du 13 janvier 1883, article 2).

Pour avoir droit à la pension de retraite, tout agent de l'administration des chemins de fer de l'Etat doit avoir cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de service (article 4).

La pension de recette est basée sur la moyenne des traitements soumis à la retenue, dont l'agent aura joui, soit pendant les six dernières années, soit pendant toute la durée de ses services, si ce dernier décompte lui est plus avantageux (article 5).

Le conseil d'administration a le droit de mettre à la

retraite d'office les employés qui ont atteint les limites d'âge et de service fixées par l'article.

De son côté, tout employé ayant atteint les limites d'âge et de service peut demander sa mise à la retraite et faire liquider sa pension (article 7).

Suivent un certain nombre d'articles intéressant les agents réformés par suite d'infirmités contractées en service, les agents démissionnaires ou révoqués, la veuve et les enfants mineurs de l'agent décédé, etc.

Cette organisation qui, dans son ensemble, se rapproche beaucoup de celle adoptée par les grandes Compagnies, ne nous arrêterait pas, si, à l'occasion du décret du 13 janvier 1883, une question intéressante n'avait été soulevée.

Dans un article paru dans l'*Economiste Français* (1), M. Dufrénoy s'étonne que la réglementation de cette caisse ait été faite par décret.

Il cite les termes du rapport adressé au Président de la République par M. Hérisson, ministre des Travaux Publics : « L'Administration des chemins de fer de l'Etat, soucieuse de donner à cet égard satisfaction au nombreux personnel qu'elle emploie avait eu soin, au lendemain même de la prise de possession des lignes rachetées, de fixer par un ordre de service intérieur,

1. *Economiste Français* 1883. Premier semestre : Administration des Chemins de Fer de l'Etat. La Nouvelle Caisse des retraites par Dufrénoy.

les conditions dans lesquelles seraient réglées les pensions de retraite de ces agents. Mais sur l'invitation du Ministre des Travaux Publics, elle a substitué à cet ordre de service un règlement plus complet ».

Puis il rappelle les paroles du Ministre des Travaux Publics et du rapporteur de la Commission, lors de la discussion du projet de loi tendant à régler les rapports des Compagnies avec leurs agents commissionnés. Il avait été dit que les agents des Chemins de fer de l'État, fonctionnaient « en dehors du Ministre des Travaux Publics »; qu'ils n'étaient autre chose qu'une Compagnie particulière dont le ministre nomme les administrateurs, et les administrateurs nomment les agents dans les conditions ordinaires des Compagnies ».

L'auteur s'étonne qu'après de telles paroles, le Ministre des Travaux Publics ait fait rendre le décret régissant la Caisse des retraites.

Que devient alors le Conseil d'administration ? s'écrie-t-il.

Sans avoir besoin du concours du Ministre des Travaux Publics, les Compagnies seraient arrivées au même résultat par une simple décision de leur Conseil d'administration prise sur la proposition du Directeur de la Compagnie ; ou, si nos agents sont agents de l'État, il est de l'avis du journal « *Le Parlement* » qui ne conçoit pas « alors que les conditions de la retraite des employés de l'État sont réglées par une loi, celle

de 1853, on se passe d'une loi pour déterminer celles auxquelles sont soumis les agents des Chemins de fer de l'État. ».

L'auteur conclut en disant que toutes les déclarations ministérielles, toutes les phrases prononcées sont vides de sens et que pour lui les employés des Chemins de fer de l'État restent bien des employés de l'État. — Nous ne pouvons que l'approuver. — Les employés des chemins de fer de l'État sont bien des employés de l'État, mais ici encore, on est forcé de convenir qu'ils appartiennent à une classe particulière, et qu'ils se trouvent dans une situation quelque peu anormale.

Ils sont agents de l'État : bien qu'ils soient soumis à un conseil d'administration auquel sont dévolus des pouvoirs semblables à ceux des conseils d'administration des compagnies, c'est le ministre des Travaux Publics qui invite l'administration à compléter cette organisation ;

Ils ne sont pas soumis entièrement aux lois régissant en général les agents de l'État : la loi de 1852 ne leur est pas applicable.

L'étude de ce dernier point spécial ne peut donc que fortifier cette opinion que nous avons déjà émise : les agents des chemins de fer de l'État sont employés de l'État. Une jurisprudence constante ne peut pas lais-

ser de doute à cet égard ; aussi les tribunaux administratifs sont-ils seuls compétents pour connaître des difficultés qui peuvent s'élever entre nos agents et l'administration.

Toutefois ils ne peuvent pas être assimilés purement et simplement aux autres fonctionnaires ; ils ne sont pas que des agents de l'Etat ; ils sont en même temps, d'autres disent surtout, employés de chemins de fer. Pour éclairer cette situation assez obscure nous n'avons pas de texte précis : Les déclarations des ministres, des rapporteurs de lois, sont contradictoires. Au moment où l'on créait, au milieu des difficultés, un nouveau réseau, bien des déclarations ont été faites, dont on ne se rendait pas un compte exact. L'étiquette semble avoir été mise avant que la nature même de l'objet ait eu le temps de s'affirmer.

De telle sorte que nous ne trouvons de base précise que dans les décisions de jurisprudence établissant que les contestations élevées par les agents sont de la compétence des tribunaux administratifs, et que ces agents eux-mêmes sont des agents de l'État ; nous ne devons pas nous écarter de ce principe, mais au contraire nous appuyer sur lui, pour refuser à nos agents le bénéfice d'une loi régissant la matière d'un contrat de droit civil.

Toutefois, il nous faut remarquer qu'une assimilation complète ne saurait être faite entre cette catégorie d'agents et les véritables fonctionnaires, et qu'ils

semblent, si je puis ainsi dire, avoir été classés parmi les agents de l'Etat parce qu'il fallait qu'ils fussent classés quelque part et parce que leur situation hors de l'administration aurait pu donner lieu à de graves difficultés.

CHAPITRE IV

ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT ET SES RAPPORTS AVEC LES TIERS.

SECTION I. — *L'article 22 de la loi du 15 juillet* 1845.

L'administration des chemins de fer de l'Etat, avons-nous dit au chapitre précédent, est un établissement public ; ses agents sont des fonctionnaires. Nous avons examiné la première face du problème ; nous arrivons maintenant à la deuxième :

A quel régime est soumise notre administration dans ses rapports avec les tiers ?

Il est facile de comprendre que ces deux questions sont distinctes et que, de la solution donnée à l'une, ne doit pas forcément dépendre celle que l'autre recevra.

La première peut se poser sous cette forme : L'agent qui entre au service des chemins de fer de l'Etat

passé-t-il le contrat de louage de services ou prend-il rang parmi les fonctionnaires ?

A quelque décision que l'on s'arrête, l'intérêt de cet agent ne peut être gravement froissé puisqu'il a agi librement, sachant où il allait et que le contrat intervenu, ou l'engagement fait, en un mot le lien qui l'a attaché à son administration a été accepté par lui, en toute connaissance de cause.

Nous n'osons pas dire qu'il est un des contractants, puisque nous avons repoussé l'idée de contrat, mais ce que nous pouvons affirmer, c'est qu'il n'est pas un tiers.

Seront considérés comme tiers : Le voyageur blessé réclamant une indemnité, le propriétaire de marchandises qui ont subi un dommage, le fournisseur auquel l'administration a acheté sa marchandise, comme l'aurait fait n'importe quelle compagnie de chemins de fer et même l'agent de l'administration, non plus réclamant une indemnité au sujet de sa révocation et attaquant l'administration en tant que supérieure, mais introduisant contre cette administration une demande en dommages-intérêts, basée sur un délit ou un quasi-délit commis par un autre agent.

Quels sont les droits de ces tiers, (fournisseurs ou voyageurs blessés) ? se heurteront-ils aux difficultés administratives ou auront-ils la faculté d'assigner l'administration responsable devant les tribunaux ordinaires afin d'en obtenir les réparations de droit commun ?

Poser la question, c'est la résoudre en équité. Le tiers, le voyageur qui monte dans un wagon de chemin de fer voit-il si ce wagon appartient à une compagnie privée ou à l'administration ? Il sait seulement qu'il s'expose à un danger et que, si un accident survient il aura le droit de réclamer des dommages-intérêts en réparation du préjudice qui lui aura été causé.

Serait-il admissible qu'après l'accident, la demande introduite par ce voyageur devant les tribunaux de Droit Commun fût repoussée, sous prétexte que le wagon dans lequel il était monté comptait au matériel des chemins de fer de l'État ? Il s'est formé là une sorte de contrat tacite. Une entente existe, que nul ne saurait méconnaître. Le voyageur (nous prenons ici le voyageur comme type du tiers) est autorisé à croire que les Tribunaux lui accorderont une réparation, s'il lui est causé un préjudice ; il ne doit pas avoir à s'inquiéter de savoir s'il se trouve par hasard sur un réseau que gouverne un régime d'exception.

Il y a là une question de bonne foi.

Si peu juridiques que soient ces raisons, elles ont leur force ; pour leur donner une base plus solide, il faut nous souvenir encore une fois du rapide historique placé en tête de cette étude.

Tous les faits qui y sont rapportés tendent à établir que l'administration des chemins de fer de l'État n'a été créée en France qu'accidentellement. Jamais le principe d'un réseau d'État n'a été admis : Un certain

nombre de petites Compagnies étaient tombées en faillite ou se trouvaient dans une situation très embarrassée ; comme leur existence était utile au commerce et à l'intérêt public, l'Etat est venu à leur secours, en substituant à chaque Compagnie impuissante sa propre administration.

Il a couvert de son nom et soutenu de sa force ceux qui étaient trop faibles pour marcher seuls ; mais à part ce changement d'étiquette, à part ces nouvelles ressources, qu'y eut-il de changé ?

Les actes qui étaient qualifiés actes de commerce la veille, vont-ils recevoir un nom différent le lendemain ? et la responsabilité indiscutée, reconnue par la Compagnie, va-t-elle s'évanouir ? Non, certes. Il ressort clairement de tout notre historique que l'Etat n'a fait que reprendre la suite des affaires de Compagnies dont le caractère commercial aurait éclaté le jour de leur disparition puisque la plupart étaient en faillite, si ce caractère n'avait été reconnu de tous auparavant.

Le changement, survenu dans l'organisation intime, ne doit point intéresser les tiers, et nous sommes tentés d'invoquer purement et simplement la vieille maxime : *Res inter alios acta, aliis neque nocere neque prodesse potest.*

Nous allons d'ailleurs pouvoir constater, qu'en cette circonstance, l'équité et la loi sont absolument d'accord. En effet, l'article 22 de la loi du 15 juillet 1845

sur la police des chemins de fer est conçue en ces termes :

« Les concessionnaires ou fermiers d'un chemin de fer seront responsables soit envers l'État, soit envers les particuliers, du dommage causé par les administrateurs, directeur, ou employés à un titre quelconque au service de l'exploitation des chemins de fer.

L'État sera soumis à la même responsabilité envers les particuliers si le chemin de fer est exploité à ses frais et pour son compte. »

Voici donc un texte précis qui assimile l'Etat, lorsqu'il se met à la tête d'une exploitation de lignes de chemins de fer, à n'importe quelle compagnie, au point de vue de la responsabilité envers les particuliers ; nous pouvons donc, sans craindre de blesser les principes d'équité exposés plus haut, maintenir l'opinion admise au chapitre III, d'après laquelle l'administration des chemins de fer de l'Etat est, malgré les actes commerciaux qu'elle peut effectuer, un service public. Oui certes, c'est un service public, c'est une administration d'Etat ; par suite, ses employés sont fonctionnaires ; les litiges les concernant sont de la compétence administrative, et, de même, les demandes de dommages-intérêts introduites contre elle par un tiers, pour une cause quelconque, devant les tribunaux de de droit commun, judiciaires ou commerciaux, ne devraient jamais être recevables. Mais tout en laissant le principe entier, l'article 22 de la loi de 1845 crée

l'exception la plus large : L'Etat dans ses rapports avec les tiers est soumis « à la même responsabilité » que les compagnies. La théorie par nous exposée plus haut demeure donc entière et c'est uniquement l'article 22 de la loi de 1845 qui est nécessaire et suffisant pour déclarer la compétence des tribunaux de droit commun. M. Laferrière, dans son *Traité de la juridiction administrative*, émet une opinion quelque peu différente de celle-ci (1).

« Si, dit-il, l'exploitation des chemins de fer est un service d'intérêt général, elle n'est pas un service public dans le sens juridique du mot. Ce qui domine en elle, c'est une entreprise de transport, une exploitation commerciale ; les contrats auxquels elle donne lieu avec les tiers relèvent du droit commun. Il en est de même des obligations nées des délits ou de quasi délits se rattachant à l'exploitation, on ne doit donc pas distinguer ici comme lorsqu'il s'agit de services publics, entre les fautes de services et les délits et fautes personnels ; Les unes et les autres engagent l'Etat comme elles engageraient une compagnie de chemins de fer. »

Nous ne saurions souscrire à cette déclaration. M. Laferrière arrive pratiquement au même résultat que nous, mais son point de départ nous paraît mal

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. 2, page 191.

placé. Comme lui, nous reconnaissons que dans ses rapports avec les tiers, les contrats auxquels donne lieu l'exploitation de nos lignes relèvent du droit commun, de même que les obligations nées de délits ou de quasi-délits se rattachant à cette exploitation (1) et que l'Etat se trouve de ce fait obligé, comme le serait une compagnie de chemins de fer, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les fautes de service et les délits et fautes personnels. Mais il ne s'ensuit pas de là, que l'administration des chemins de fer de l'Etat, est simplement un service d'intérêt général et non un service public.

Nous avons expliqué plus haut et nous avons même été forcés de reconnaître un peu malgré nous que cette administration présentait, tous les caractères du service public « dans le sens juridique du mot. »

Nous ne trouvons ici aucune raison qui puisse nous faire revenir sur cette opinion. Notre administration est bien un service public, seulement l'article 22 de la loi de police sur les chemins de fer déclare que ce service public sera dans ses rapports avec les tiers assimilé aux compagnies concessionnaires ; sa na-

1. Nous avons fait remarquer plus haut, que lorsqu'un agent des chemins de fer de l'Etat était victime d'un délit ou d'un quasi délit commis par un de ses collègues, il pouvait en tant que tiers et abstraction faite de ses rapports directs avec l'administration, introduire une demande devant les tribunaux de droit commun.

ture, telle que nous l'avons étudiée, n'en est en rien modifiée.

Dans tous les cas, et quelle que soit la marche suivie pour arriver, la solution est toujours la même, et c'est là l'essentiel. L'administration des chemins de fer de l'État, en exploitant ses lignes, fait acte de commerce.

Sur ce point, les auteurs de droit commercial et de droit administratif tombent absolument d'accord (1).

A l'argument primordial que nous venons de produire d'autres ont été ajoutés au cours des discussions devant les tribunaux : On a rappelé, à l'appui de notre thèse, la création, à côté de l'administration, d'un corps de contrôle analogue à celui qui fonctionne auprès des compagnies privées, l'assimilation du réseau de l'État aux autres réseaux au point de vue des droits, taxes et contributions. Ce dernier principe est d'ailleurs tellement absolu que l'administration des chemins de fer

1. Voyez Bertheau. *Répertoire raisonné de la pratique des affaires*, tome II page 709 ; Maurice Bloch. *Dictionnaire de l'administration française*, 3^e édition au mot : chemins de fer, page 465 ; Laferrière, ouvrage cité, page 491 ; Lyon Caen et Renault. *Traité de droit commercial*, tome I n^o 210. Tome 3 n^o 705 ; Haurion. *Précis de droit administratif*, page 96 ; Simonet. *Traité alimentaire de droit public et administratif*, page 231 ; Féraud-Giraud. *Code des transports par chemins de fer*, n^o 774 et 772 ; Fuzier-Hermann. *Répertoire général alphabétique du droit français* au mot : chemin de fer.

de l'État se pourvoyant en cassation ne serait pas fondée à demander l'inscription de l'amende. Les demandes de cette catégorie sont cependant accueillies le plus souvent avec bienveillance, mais si les agents du gouvernement sont dispensés de la consignation lorsqu'ils se pourvoient pour affaires qui concernent l'État, l'article 17 de la loi du 2 Brumaire an V dit qu'il ne peut en être ainsi que lorsque ces affaires intéressent « la République personnellement ».

Or, ce n'est pas le cas ici : Sans nier l'existence du lien qui unit notre administration à l'État, on ne peut pas aller jusqu'à dire que les procès dans lesquels elle est partie intéresse « la République personnellement ».

Tel a d'ailleurs été l'avis de la cour de cassation (1).

On peut également invoquer à l'appui de notre thèse cette disposition de l'article 17 du code de commerce portugais de 1888 et de l'article 7 du code italien de 1882 : « l'Etat, le district, la municipalité, la paroisse ne peuvent être commerçants, mais ils peuvent, dans la limite de leurs attributions, pratiquer des actes de commerce et pour ceux-ci ils sont régis par les dispositions de la loi commerciale. »

Ainsi ces articles, tout en déniaut à ces diverses personnes morales la qualité de commerçant, déclare cependant qu'il peut arriver qu'elles soient régies par la législation commerciale.

1. Cass. 8 juillet 1889. D., 1889. 1. 353.

Toutefois nous pensons qu'il ne sied pas d'accorder une trop grande importance à ces dispositions des lois étrangères.

C'est pourtant sur un argument de cette nature que se sont surtout appuyés ceux qui ont soutenu la thèse opposée à la nôtre.

Tous les auteurs se sont inclinés devant le sens très clair des arrêts des Tribunaux français que nous citerons plus loin, mais durant la période antérieure, un certain parti dans la doctrine soutenait que l'Etat ne pouvant en aucun cas être commerçant, il n'était pas tenu d'obligations commerciales par ce fait qu'il exploitait des lignes de chemins de fer. C'était notamment ce qu'écrivait en 1882 M. A. de Calonne (1) :

« L'Etat n'est pas apte à faire un commerçant, et ses employés non plus.....

L'Etat n'est pas commerçant et ne peut pas l'être ; il n'est pas dans son caractère de le devenir. »

Tout d'abord, c'est raisonner faussement que de vouloir faire découler une solution applicable au réseau des chemins de fer de l'Etat français, d'un état de choses existant en Belgique. Quoique exploités tous deux d'une façon identique, les deux réseaux peuvent avoir des différences de natures essentielles. Telle est la vérité dans l'espèce : L'origine des réseaux d'Etat Belge et Français est absolument différente et suffit, à

1. A. de Calonne. Les chemins de fer de l'Etat.

elle seule, à rendre mauvais tout argument d'analogie.

Tandis que chez nous quelques lignes sont tombées accidentellement aux mains de l'Etat à la suite de difficultés commerciales, l'établissement du réseau Belge constitue une création nationale, faite uniquement en vue des intérêts généraux du pays (1).

Malgré cela, on a voulu donner une grande importance à deux arrêts, rendus l'un le 14 novembre 1844, et l'autre le 23 février 1850, par la cour de Cassation. Tous deux reconnaissent l'irresponsabilité commerciale de l'Etat, exploitant ses lignes. C'est sur ces arrêts que M. Blanche se fondait pour écrire ce qui alors n'avait pas d'intérêt pratique en France, qu'en pareil cas, les juridictions commerciales cesseraient d'être compétentes. Mais bien qu'écrivant en 1851, l'auteur se plaçait sous l'empire de la loi du 1^{er} mai 1834 alors qu'une nouvelle loi, du 16 mai 1849 (2), avait décidé que les Tribunaux de commerce connaîtraient de toutes les contestations relatives au transport des marchandises

1. Féraud-Giraud, *ouvrage cité*; voyez aussi A. Blanche, *Contentieux des chemins de fer*, n° 163.

2. La loi du 25 mars 1876 a reproduit les dispositions de la loi de 1849. Les contestations relatives au transport des marchandises sont de la compétence commerciale, et celles concernant le transport des voyageurs relèvent des tribunaux civils. Ce qu'il nous importe de constater, c'est que la Juridiction administrative n'est point intéressée; c'est en ce sens que nous comprenons les mots : responsabilité de droit commun quand il s'agit de l'exploitation par l'État.

et objets de toute nature par les chemins de fer (1).

Des auteurs avaient d'ailleurs vu si nettement le double rôle que l'État peut jouer dans l'exploitation des chemins de fer, que l'un d'eux, Lanckmann a écrit : L'État, réglementant l'exploitation des chemins de fer pour en assurer le service et la police, est sans doute irresponsable : Il agit alors comme autorité, comme représentant de la Nation ; mais il n'en est plus de même lorsqu'il se fait exploitant lui-même. Il passe alors, bien qu'agissant dans l'intérêt général, des actes ordinaires de la vie civile soumis comme tels aux règles générales de droit commun.

La Jurisprudence belge elle-même ne tarda pas à reconnaître cette théorie ; deux arrêts furent rendus dans ce sens, l'un par les Chambres Réunies de la Cour de Cassation, le 27 mai 1852, l'autre par la première Chambre de cette cour le 7 mai 1869 (2).

Le sens de ces arrêts est aussi clair que possible ; pour qui voudrait soutenir aujourd'hui la thèse de l'irresponsabilité de droit commun de l'État, il serait donc prudent de ne point mettre en avant la jurisprudence belge qui fournissait autrefois leur plus solide appui aux partisans de cette théorie ; car malgré l'origine du réseau d'État belge, créé dans un but d'intérêt national, malgré les premiers arrêts qui ne reconnaissaient pas à l'État directeur de ce réseau la qualité

1. Féraud-Giraud, *ouvrage cité*.

2. *Pasicrisie belge*, 1869, 1. 330,

de commerçant, la jurisprudence belge a totalement évolué, si bien que les motifs de l'arrêt des Chambres Réunies présentent la théorie complète de la responsabilité de droit commun de l'État, entrepreneur de transports, dans ses rapports avec les tiers.

Le dernier argument dont nos adversaires ont cherché à se prévaloir est tiré d'un jugement du Tribunal des conflits du 22 juin 1889, qui a reconnu la compétence administrative dans un différent survenu entre l'Administration des chemins de fer de l'Etat et un tiers. Mais il nous suffira d'examiner d'un peu près l'espèce de ce jugement pour nous convaincre qu'il n'apporte aucun argument pouvant infirmer les solutions par nous données.

En 1889, un sieur Vergnioux, entrepreneur de travaux de ballastage sur la ligne de Niort à Ruffec, assigna notre Administration devant le tribunal de commerce de la Seine pour voir fixer le montant de son décompte et la date de l'acceptation définitive des ouvrages (1).

L'Administration opposa l'exception d'incompétence et eut gain de cause : Vergnioux ayant fait appel, le Préfet de la Seine présenta un déclinatoire d'incompétence que la cour de Paris rejeta par un arrêt du 30 janvier 1889.

Le Tribunal des conflits, sur les conclusions de M. Mar-

1. D. 1891. 3. 1.

guerie, commissaire du Gouvernement, confirma l'arrêté de conflit qui avait été pris, en se fondant sur ce que les difficultés auxquelles donnent lieu entre l'Administration et les Entrepreneurs les marchés de Travaux Publics sont de la compétence des conseils de Préfecture.

Il y a rien là qui doive nous étonner : sommes-nous dans le cas dont nous nous occupons tout à l'heure ? L'Administration des chemins de fer de l'Etat est-elle vis-à-vis d'un voyageur, d'un client, d'un tiers semblable à tous ceux que connaissent les compagnies ? A-t-elle devant elle un fournisseur qui lui livre une marchandise dont elle a besoin pour son commerce ? Evidemment non. Pour les actes qu'elle accomplit dans l'exercice de ses fonctions de commerçante, elle est soumise à la juridiction de droit commun, mais nous nous trouvons ici en présence d'un véritable marché de Travaux soumis à l'approbation du Ministre.

Or la connaissance des difficultés nées à l'occasion des marchés de Travaux passés par les Etablissements publics, est attribuée aux Conseils de Préfecture.

Cette théorie ne vient donc pas contredire celle par nous développée, affirmant la responsabilité de droit commun qui incombe à l'Etat. On l'a soutenu cependant, mais c'était en en faisant une fausse interprétation. Pour que cette erreur ne fût pas excusable, et quoique la question de compétence en principe ne lui fût pas soumise, le tribunal des conflits, a eu la pré-

caution d'ajouter que « l'Etat, en exploitant un chemin de fer, fait acte d'entrepreneur de transports, et, à ce titre, peut, comme une compagnie concessionnaire, être tenu envers les tiers d'obligations qui engagent sa responsabilité devant la juridiction de droit commun; qu'il est en principe assujéti aux mêmes règles de responsabilité par application de l'article 22 de la loi de 1845, expressément visé du reste dans le premier décret du 25 mai 1878. »

La seule chose que nous devons retenir de cet arrêt, c'est qu'il apporte une exception au principe de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des tiers : si il appartient au conseil de préfecture de statuer sur une contestation entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et un entrepreneur de travaux de superstructure, dans le cas particulier où ces travaux ont fait l'objet de marchés soumis à l'approbation du ministre, ont été exécutés au moyen de ressources accordées par lui, quand les dépenses sont imputées sur le budget général et que le paiement est opéré dans les mêmes formes que celui des dépenses ordinaires de l'Etat.

On s'explique donc difficilement que cet arrêt ait pu être invoqué pour soutenir la thèse générale de l'irresponsabilité de l'Etat ; un simple raisonnement *a contrario* suffit pour prouver que l'opinion contraire doit être adoptée en principe.

La jurisprudence n'a d'ailleurs pas hésité quand elle a eu à donner son opinion sur la question.

Il faut arriver à l'année 1884 pour voir s'élever une difficulté entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et les tiers au sujet de la compétence.

Jusque-là, l'administration agissait comme eût fait à sa place une compagnie concessionnaire, et, dit M. Bloch (1) « le public aurait eu mauvaise grâce à s'en plaindre. Sans soupçonner les obstacles que la jurisprudence du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits pouvait opposer à l'adoption d'un système aussi naturel, le public se disait que la logique et le bon sens exigeaient que l'Etat, quand il se fait industriel et commerçant, relevât de la juridiction de droit commun. Cette juridiction, à tous les degrés, semblait du même avis, au point même de se servir couramment de l'expression inexacte de Compagnie des chemins de fer de l'Etat ».

Le premier procès sur cette matière fut intenté par l'administration des chemins de fer de l'Etat à la Société d'imprimerie Paul Dupont (2).

Cette affaire a donné lieu à un Pourvoi en cassation de la part de l'administration.

L'arrêt de la cour suprême (3) est formel dans le sens

1. Maurice Bloch. *Dictionnaire de l'administration française*, (3^e édition) au mot : chemins de fer, page 465.

2. D. 1889.1.353.

3. Cet arrêt déclare en propres termes « que l'administration du Réseau de l'Etat, en exploitant les lignes qui le composent, fait, comme les administrations concessionnaires des autres lignes,

de la théorie que nous avons développée, à savoir que dans ses rapports avec tous ceux que nous avons désignés sous le nom de tiers, l'administration des chemins de fer de l'Etat est tenue à la responsabilité de droit commun et doit être assimilée en tous points aux compagnies de chemins de fer (1).

•
•

Telle est cette législation des décrets de 1878, assez peu claire et peu nette, mais que la Jurisprudence et de nouvelles mesures législatives ont complétée, et dont elles ont peu à peu fixé le véritable sens.

Nous croyons avoir établi ainsi de façon certaine, (pour ne rappeler que les deux grandes questions et en négligeant les points de détail où transparaît le caractère mixte des agents), que l'administration des chemins de fer de l'Etat était un établissement Public, ce qui entraînait la compétence des Tribunaux administratifs pour les contestations qui pouvaient s'élever entre l'administration et ses agents ; mais que cet Etablissement public, dans ses rapports avec les tiers, était soumis à la Jurisdiction des Tribunaux de droit commun en vertu du Principe contenu dans l'article 22 de la loi du 12 juillet 1845.

des actes de commerce, que pour cette exploitation commerciale, etc ».

1. Voyez aussi un arrêt de la cour de Poitiers du 23 juillet 1891. (P. 1895. 1. 227) ;

CHAPITRE V

DE 1878 A NOS JOURS

SECTION I. — *De 1878 à 1895.*

Telle qu'elle avait été organisée par les décrets de 1878, l'administration des chemins de fer de l'Etat fonctionna jusqu'à l'année 1895 sans subir de modifications importantes. Les chemins de fer de l'Etat ont cependant à maintes reprises, durant cette période, occupé l'opinion publique, mais leur organisation n'a plus été en jeu.

Un certain nombre de lois ont décidé le rachat de diverses lignes, d'intérêt général ou d'intérêt local (1),

1. Lignes de Besançon à la frontière Suisse (15 juillet 1879) de Lérrouville à Sedan (4 août 1879) de Dunkerque à Fismes, de Bondy à Aubray-les-Bondy, de Pons à la Tremblade (27 juillet 1880) de Perpignan à Prades (13 janvier 1881) de Lisieux à Orbec (24 février 1881) des Vosges, d'Amagne à Vouziers et à Apremont (14

mais ces lignes ont été l'objet de contrats spéciaux avec les compagnies et ne font pas partie de notre réseau.

Après la loi du 17 juillet 1879, la question de savoir quel était le meilleur système d'exploitation à appliquer fut de nouveau le sujet de vives discussions. Il s'agissait de pourvoir à l'exploitation des nombreuses lignes du Plan Freycinet.

M. de Freycinet qui était d'avis d'accepter le concours des grandes Compagnies, voyant les adversaires repousser le principe sans présenter un projet ferme (1), mit la chambre en demeure d'indiquer la solution qu'elle voulait adopter. Une commission fut nommée.

A la suite des travaux de cette commission, M. Baihaut proposa dans son rapport le rachat général des lignes de l'Orléans (2). Cette opinion rallia de nombreux partisans au sein de la Chambre des députés, mais les chambres de commerce montrèrent beaucoup moins d'enthousiasme pour le projet de rachat. La plupart y furent même franchement hostiles. La cham-

avril 1881) de Nançois-le-Petit à Gondrecourt (21 juin 1881) d'Epinal à Velars (22 juillet 1881) de Mézidon à Dives, de Bourges à Gien et d'Argens à Baume-la-Rolande (3 août 1881) et d'Armentières à la frontière belge (22 septembre 1881).

1. Aucoc. Conférences sur l'administration et le droit administratif, T, III, p. 301.

2. *J. of.* du 18 mai 1880.

bre de Nancy fit parvenir au Ministre des Travaux Publics une adresse dans laquelle il était dit que la chambre de Nancy « considérant que l'industrie des transports ne diffère en rien des autres industries, que s'il appartient à chacun de l'exercer comme il l'entend à la condition de se soumettre aux lois du pays.....

Considérant que l'exploitation des lignes par l'Etat n'aurait d'autre résultat que de supprimer les avantages inhérents à l'initiative privée sans pour cela diminuer les inconvénients qui existent.

Que, même ces inconvénients ne pourraient que s'accroître dans des proportions considérables...

Que toutes nos lignes de chemins de fer seraient livrées au fonctionnarisme qui n'a le plus souvent d'autre guide que la tradition pure et simple...

Considérant enfin que cette décision n'est justifiée par rien, pas même par des raisons stratégiques, le gouvernement ayant le droit, en cas de guerre, de s'emparer de toutes lignes de chemins de fer.

Suppliait énergiquement le Gouvernement de ne pas confier à l'Etat l'administration et l'exploitation des Chemins de fer français. »

En décembre 1880, le ministre de Travaux publics retira le projet de rachat de l'Orléans.

Ceci est un véritable réquisitoire contre l'exploitation par l'Etat; en 1880, on peut donc constater que l'opinion n'avait guère changé depuis l'époque où se produisaient les premières discussions que nous avons

rapportées. C'est pourquoi nous en avons dit un mot, mais pour rencontrer un changement sensible apporté à la législation des décrets de 1878, il faut atteindre l'année 1895, les conventions de 1885, importantes pour l'étude générale des chemins de fer, ne nous concernant pas.

SECTION II. — *Les décrets du 10 décembre 1895.*

M. de Freycinet, Ministre des Travaux Publics, dans le rapport qu'il adressait au Président de la République au moment où furent rendus les décrets de 1878, s'exprimait ainsi :

« La création d'un conseil d'administration, investi d'attributions analogues à celles des conseils d'administrations des compagnies, permettra à l'État de se tenir, en quelque sorte, en dehors d'une sphère qui ne paraît pas faite pour lui... Le public trouvera donc, sur ces lignes provisoirement exploitées par l'État, les mêmes garanties et la même protection à l'égard du personnel exploitant que si ces lignes n'avaient pas changé de mains. Il pourra en toutes circonstances recourir à la même autorité et défendre ses droits dans les mêmes formes et suivant les mêmes règles que sur l'universalité du réseau français. »

Les chemins de fer de l'État ont donc été dotés d'un conseil d'administration en 1878, afin que leur organisation se rapprochât le plus possible de l'organisation des grandes compagnies, qu'elle fût pour ainsi dire calquée sur celle de ces dernières. Mais ce qui la rapprochait des Compagnies, l'éloignant forcément d'une administration d'État et de l'autorité ministérielle, la création de ce conseil n'a pas manqué de soulever des critiques assez vives, qui se sont fait entendre surtout depuis que le réseau de l'État semble avoir perdu le caractère provisoire qu'il avait à ses débuts.

C'est ainsi qu'à l'occasion de l'examen du budget de l'exercice 1895 par la Chambre, M. Cavaignac, rapporteur, avait demandé que des modifications importantes fussent apportées au régime des chemins de fer de l'État (1).

Il exprimait le désir de voir transporter à Paris le service central, puis, discutant l'opportunité d'un conseil d'administration, il déclarait qu'au moment où le réseau d'État entrait dans une nouvelle période, il était permis de se demander s'il ne serait pas possible de revenir sur ce qu'il jugeait excessif dans les précautions prises au début pour éviter l'ingérence des bureaux du ministère et l'abus des formalités administratives.

Il se plaignait de ce que l'organisation actuelle du réseau d'État, avec son Conseil d'administration, plaçait

1. Picard, *Traité des chemins de fer*. Tome III.

la direction effective du réseau presque en dehors de l'action du ministre qui avait la responsabilité effective de sa gestion et des conséquences financières de cette gestion.

« Tout corps autonome comme l'est le réseau de l'État, disait-il, a des tendances à s'étendre et à se développer ; ses intérêts propres peuvent ne pas être toujours identiques à ceux de l'État. Si des divergences se produisaient, et, pour prendre un exemple, si le Ministre voulait modifier la tarification du réseau, il n'aurait d'autre moyen de faire prévaloir ses vues que de substituer au Conseil d'administration actuel un conseil animé des mêmes idées que lui.

D'autre part, il n'est pas inutile de faire remarquer la multiplicité des organes qui peuvent avoir à intervenir dans l'administration. Le Directeur et les chefs de service d'une part, le Conseil d'administration de l'autre, enfin le contrôle ont chacun leur part d'autorité et de responsabilité. N'est-il pas à craindre qu'il n'en puisse résulter des froissements et des conflits (1) » ?

Un mouvement s'est donc produit vers l'assimilation

1. Ces différents organes font bien partie également de l'organisation des grandes Compagnies, mais ici l'inconvénient s'aggrave de ce que le Conseil d'administration, avec ses pouvoirs étendus et ses attaches avec les chambres, pouvait contre-balancer l'autorité du ministre, lequel cependant demeure seul responsable.

des chemins de fer de l'État à une administration de l'État. Quand ce réseau fut créé, ce fut par une mesure provisoire, avec hésitation, avec timidité. Les décrets de 1878, étaient faits pour contenter tout le monde ; certains pouvaient y voir une véritable administration de l'État, dont les employés étaient des agents de l'État, de véritables fonctionnaires.

Les partisans de la concession de toutes les lignes n'y voyaient qu'un pis-aller que l'on ferait cesser au plus tôt. Ils pouvaient d'ailleurs se consoler de la création d'un réseau d'Etat en constatant que son organisation était calquée sur celle des Compagnies voisines. Le Ministre des Travaux Publics n'avait-il pas dit lui-même dans son rapport qu'il espérait avoir ainsi résolu le problème de rendre insensible, pour le public, la transmission qui allait s'opérer dans les lignes rachetées comme celle qui s'opérerait plus tard quand elles feraient retour à l'industrie privée ? Seulement, cette dernière expérience n'a point été faite. Bien que le pays, l'industrie, les chambres de commerce n'aient pas cessé de manifester leur antipathie pour l'exploitation directe, cette exploitation n'en a pas moins finalement dépouillé tout caractère provisoire et son organisation est maintenant nettement séparée de celle des compagnies. Cette nouvelle situation est l'œuvre des décrets du 10 décembre 1895 : Dans le rapport au Président de la République qui a précédé ces décrets, le Ministre des Travaux Publics a dit, en

parlant de l'organisation en vigueur depuis 1878:

« Cette organisation pouvait se justifier au début, au moment où l'Etat se substituait aux Compagnies dont il venait de racheter les lignes pour former le réseau d'Etat. Mais elle n'avait qu'un caractère provisoire, attesté par les termes mêmes de la loi du 18 mai 1878 et par l'intitulé des décrets.

Aujourd'hui il paraît rationnel d'adopter un régime définitif établi sur des bases différentes. Tel est le but du décret que j'ai l'honneur, etc... »

L'esprit des nouveaux décrets est donc bien — les mots sont dans le rapport — de substituer le définitif au provisoire. L'ambiguïté créée par les décrets de 1878 vient à cesser : l'administration s'éloignant du type des compagnies des chemins de fer se rapproche d'une administration d'État, par la suppression du conseil d'administration, car cette réforme est en somme la seule accomplie par les nouveaux décrets. Ainsi disparaît un organe qui est essentiel aux compagnies et dont on avait doté le réseau non concédé pour compléter la ressemblance avec elles. Du même coup, l'autorité et la responsabilité s'accroissent pour le ministre, à qui reviennent la plupart des attributions de l'ancien conseil d'administration.

Le ministre, dans son rapport, explique l'opportunité de cette mesure en disant que « c'est au ministre responsable devant le Parlement qu'il appartient de diriger, par un fonctionnaire placé sous ses ordres,

l'administration du réseau de l'État : la délégation de ses pouvoirs à un conseil inamovible, en fait sinon en droit, et à peu près indépendant de lui est contraire au principe même de la responsabilité ministérielle et de l'autorité que le ministre doit conserver sur la gestion de ce réseau ».

L'article premier du décret du 10 juillet 1895, porte :

« Le réseau des Chemins de fer de l'État est administré par un Directeur, relevant du ministre des Travaux Publics et nommé par décret.

Le Directeur a sous ses ordres le personnel des divers services.

Tous les pouvoirs attribués au Conseil d'administration par les décrets et arrêtés antérieurs, sont transférés au Directeur », sous réserve cependant de l'avis du « Conseil du Réseau de l'État ».

Ce nouveau Conseil, sorte d'ombre laissée derrière lui par le Conseil d'administration disparu, a un rôle que nous ne saisissons qu'imparfaitement. Il « assiste » le Directeur et donne son avis sur un certain nombre de questions qu'énumère le décret, intéressant les tarifs, les divers règlements techniques, la gestion financière, les marchés et traités et les actions judiciaires.

Un second décret a réglé la composition de ce Conseil que préside le Directeur des Chemins de fer de l'État, et dans la composition duquel figurent un mem-

bre du Conseil d'État, deux membres du corps des Points et Chaussées ou des Mines, deux fonctionnaires du ministère des Finances dont un Inspecteur des Finances, un représentant du Ministère du Commerce et de l'Industrie, des postes et télégraphes, un représentant du Ministère de l'Agriculture, un Ingénieur Civil, deux membres des Chambres du Commerce appartenant à la région desservie par le réseau de l'État.

Singulière organisation, en vérité, d'après laquelle des hommes de cette valeur et de cette compétence se réunissent pour examiner les questions les plus graves, sans pouvoir rien faire qu'émettre de simples avis ! Un tel conseil, impuissant à prendre une résolution et à trancher une difficulté, n'encourant jamais aucune responsabilité, peut-il compter réellement parmi les rouages d'une administration ?

N'ayant aucune valeur, ni administrative ni juridique, il laisse entière l'autorité et la responsabilité du directeur, dont le ministre est lui-même responsable. Le Directeur devient donc le seul chef direct de cette véritable administration d'État.

Rien n'est changé dans l'organisation financière du réseau, d'après l'article 7 du Décret, sauf que les attributions de l'ancien conseil passent au directeur comme le veut l'article 1^{er}. L'article 9 décrète que « le Réseau d'État est soumis à une inspection identique à celle qu'exercent sur les autres réseaux d'intérêt général, conformément à l'ordonnance du 15 novembre 1846,

les fonctionnaires et agents du contrôle relevant de l'administration centrale des Travaux Publics » ; mais le Ministre, dans son rapport au Président de la République, a soin de faire remarquer que « tous les fonctionnaires des Travaux Publics sont soumis à l'Inspection ». Il ne faut donc pas voir dans le fait du fonctionnement identique du service de contrôle près de notre réseau et près d'une Compagnie quelconque, une tendance à rapprocher l'une de l'autre ces deux institutions.

L'organisation de la caisse des retraites a dû être modifiée puisque au terme du règlement annexé au décret du 13 janvier 1883, elle était gérée par le conseil d'administration. Elle est confiée maintenant à un comité de cinq membres, sous l'autorité du ministre des Travaux Publics (art. 10).

Il n'y a donc pas à s'y tromper. Les chemins de fer de l'État constituent bien maintenant une administration d'État dans toute l'acception du mot. Un décret, rendu le 18 janvier 1896, le prouverait d'ailleurs surabondamment, s'il en était besoin. Ce décret a pour but de fixer un âge auquel les agents seront nécessairement admis à faire valoir leurs droits à la retraite. Pour la première fois, les agents de notre administration sont officiellement traités de fonctionnaires.

Le Ministre des Travaux Publics, dans son rapport adressé au Président de la République le 15 décembre

1895 (1), explique qu'il serait utile de fixer une limite d'âge pour les employés des chemins de fer de l'État afin que l'on puisse faire abandonner le service actif à des agents ne jouissant plus de toutes leurs facultés physiques et intellectuelles et sans être forcé de recourir à des mesures individuelles. Puis il ajoute :

« L'obligation de la mise à la retraite à partir d'un certain âge est d'ailleurs une règle rigoureuse dans la très grande majorité des services de l'État. Il semble dès lors que le décret du 10 décembre 1895 qui a rattaché d'une manière plus étroite au Ministre des Travaux Publics le réseau des chemins de fer de l'État, doit avoir également pour conséquence, l'application d'une règle analogue au personnel de ce réseau. »

C'est la constatation officielle, puisque les mots que nous venons de citer ont été prononcés par le Ministre des Travaux Publics, de l'esprit dans lequel ont été conçus les nouveaux décrets et du sens qu'il faut leur donner.

Dans ces conditions, qu'avons-nous à changer aux différentes solutions par nous admises au cours de ce travail ? Rien absolument.

1. Lamé-Fleury. *Bulletin annoté des chemins de fer*, année 1896, p. 11.

Elles se trouvent simplement confirmées; le nouveau décret n'a fait qu'éclaircir et régulariser quelque peu la situation; l'assimilation de nos agents à des agents de l'État, à laquelle nous arrivions par le raisonnement, se trouve aujourd'hui affirmée par ce décret, et l'opinion contraire soutenue par quelques personnes à l'esprit plus équitable que juridique, doit être définitivement abandonnée.

La question de compétence étudiée au chapitre I ne peut plus être soulevée, l'arrêt de la Cour de cassation par nous cité et le décret de 1895, étant tous deux formels sur ce point; et si nous avons dû refuser à nos agents le bénéfice de la loi du 27 décembre 1890, il est évident aujourd'hui que cette solution ne peut plus être discutée.

En ce qui concerne la législation des syndicats, nous n'ajouterons rien à ce que nous avons dit : le décret du 10 décembre 1895 n'empêche pas que tout fonctionnaire de l'Etat qu'ils sont, (et nous leur avons toujours reconnu cette qualité), nos agents ne doivent pas être privés d'une mesure dont, à tort ou à raison, bénéficient leurs collègues.

Quant à la responsabilité de l'administration vis-à-vis des tiers, elle ne saurait être diminuée. Son assimilation plus complète à un établissement public n'enlève aucune force aux arguments que nous avons produits et dont la valeur n'a d'ailleurs jamais été sérieusement contestée.

Toutefois, bien que le nouveau décret ait fixé certains points douteux et concouru par là à régulariser une situation assez mal définie ; bien qu'il ait fait cesser en partie *l'inelegantia juris* que nous avons constatée, la législation actuelle des chemins de fer de l'État modifiée dans ses rouages supérieurs reste soumise aux mêmes principes en ce qui concerne ses rapports tant avec ses agents qu'avec les tiers.

Nous sommes donc en droit encore aujourd'hui de rappeler les critiques que l'administration des chemins de fer de l'État nous a semblé mériter et qui peuvent se résumer dans celle-ci, à savoir qu'il n'est pas équitable de traiter en fonctionnaires des employés de chemins de fer, et que l'État s'est fait la part trop belle, en n'accordant pas le bénéfice des lois spéciales à ses agents sous prétexte d'utilité publique, en soumettant ses agents à un régime d'exception pour les mieux garder dans la main, alors que le moyen d'agir de même est refusé aux grandes compagnies dont le service intéresse aussi bien la sécurité nationale.

Vu par le président de la thèse,

CHAVEGRIN.

Vu par le Doyen,
GARSONNET

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

GRÉARD

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'école des Ponts-et-chaussées.
- BERTHEAU. — Répertoire raisonné de la Pratique des affaires.
- BLANCHE. — Contentieux des chemins de fer.
- BLOCH. — Dictionnaire de l'administration française.
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif.
- DUFRENOY. — Administration des chemins de fer de l'Etat, (La nouvelle caisse des Retraites. *Economiste Français*, année 1883, 1^{er} semestre).
- EMION. — Commentaire pratique de la Loi du 12 janvier 1895.
- FÉRAUD-GIRAUD. — Code des transports par chemins de fer.
- FUZIER-HERMANN. — Répertoire général alphabétique du droit français.
- HANRION. — Précis de droit administratif.
- JACQMIN. — Exploitation des chemins de fer de l'Etat (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1878).
- LAFFERRIÈRE. — Traité de juridiction administrative.
- LAMÉ-FLEURY. — Bulletin annuel des chemins de fer.
- LEDUC ET WORMS. — Commentaire de la Loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884.
- LYON-CAEN ET RENAULT. — Traité de droit commercial.
- PALAA. — Dictionnaire des chemins de fer.

PICARD. — Traité des chemins de fer.

S. MONNET. — Traité élémentaire de droit public et administratif.

THÉRY. — Histoire des grandes compagnies de chemins de fer français dans leurs rapports financiers avec l'État.

— Recueil des conventions, sentences arbitrales, lois de rachat, décrets d'organisation, arrêtés ministériels et cahiers de charges relatifs aux chemins de fer de l'Etat.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	5
CHAPITRE I. — Historique.	10
CHAPITRE II. — Les décrets du 25 mai 1878	21
<i>Section I.</i> — La période préparatoire.	21
<i>Section II.</i> — Etude générale des décrets	27
CHAPITRE III. — Les chemins de fer de l'Etat et leurs agents.	33
<i>Section I.</i> — Des actions intentées par les agents à l'administration	33
<i>Section II.</i> — La loi du 27 mai 1890	51
<i>Section III.</i> — La loi du 21 mars 1884.	59
<i>Section IV.</i> — Des saisies-arrêts pratiquées sur les traitements des agents	64
<i>Section V.</i> — La caisse des retraites	67
CHAPITRE IV. — Les chemins de fer de l'Etat dans leurs rap- ports avec les tiers	74
CHAPITRE V. — De 1878 à nos jours	91
<i>Section I.</i> — De 1878 à 1895	91
<i>Section II.</i> — Les décrets du 10 décembre 1895.	94

H. JOUVE, imp. de la Faculté de médecine, 15, rue Racine, Paris
